

IHS Sociological Series
Working Paper 45
October 2000

"Lifelong Learning": Österreich im Kontext internationaler Strategien und Forschungen

Lorenz Lassnigg



INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES
Vienna



INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES
Vienna

Impressum

Author(s):

Lorenz Lassnigg

Title:

"Lifelong Learning": Österreich im Kontext internationaler Strategien und Forschungen

ISSN: Unspecified

2000 Institut für Höhere Studien - Institute for Advanced Studies (IHS)

Josefstädter Straße 39, A-1080 Wien

E-Mail: office@ihs.ac.at

Web: www.ihs.ac.at

All IHS Working Papers are available online: http://irihs.ihs.ac.at/view/ihs_series/

This paper is available for download without charge at: <http://irihs.ihs.ac.at/1301/>

"Lifelong Learning":
Österreich im Kontext
internationaler Strategien
und Forschungen

Lorenz Lassnigg

***"Lifelong Learning":
Österreich im Kontext
internationaler
Strategien und
Forschungen***

Lorenz Lassnigg

October 2000

Contact:

Lorenz Lassnigg
☎: +43/1/599 91-214
email: lassnig@ihs.ac.at

Founded in 1963 by two prominent Austrians living in exile – the sociologist Paul F. Lazarsfeld and the economist Oskar Morgenstern – with the financial support from the Ford Foundation, the Austrian Federal Ministry of Education, and the City of Vienna, the Institute for Advanced Studies (IHS) is the first institution for postgraduate education and research in economics and the social sciences in Austria. The **Sociological Series** presents research done at the Department of Sociology and aims to share “work in progress” in a timely way before formal publication. As usual, authors bear full responsibility for the content of their contributions.

Das Institut für Höhere Studien (IHS) wurde im Jahr 1963 von zwei prominenten Exilösterreichern – dem Soziologen Paul F. Lazarsfeld und dem Ökonomen Oskar Morgenstern – mit Hilfe der Ford-Stiftung, des Österreichischen Bundesministeriums für Unterricht und der Stadt Wien gegründet und ist somit die erste nachuniversitäre Lehr- und Forschungsstätte für die Sozial- und Wirtschaftswissenschaften in Österreich. Die **Reihe Soziologie** bietet Einblick in die Forschungsarbeit der Abteilung für Soziologie und verfolgt das Ziel, abteilungsinterne Diskussionsbeiträge einer breiteren fachinternen Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die inhaltliche Verantwortung für die veröffentlichten Beiträge liegt bei den Autoren und Autorinnen.

Abstract

The present paper deals with the development and the status quo of Lifelong Learning in Austria. Aiming at a profile of future strategies, major recent findings and internationally debated policy issues are brought together along the following five lines: First, empirical results on Austrian continued education (participation, finances, etc.), though frequently insufficient or contradictory, are surveyed. Relevant structural elements and points of contention are outlined. Second, approaches within the National Action Plan framework of 1998 and 1999 are scrutinized. Third, the development of the most important international strategies for Lifelong Learning and principal criticisms are recapitulated. Fourth, political consequences of market failure, problems related to financing options, and tensions between the short and long time perspective are identified as the predominant issues in recent research. Finally, this backdrop serves to address open questions for an Austrian strategy of Lifelong Learning. As most pressing demand, a common problem definition is sought.

Zusammenfassung

Das vorliegende Papier befasst sich mit der Entwicklung und dem Status Quo von „*Lifelong Learning*“ in Österreich. Eine Zusammenfassung vorliegender Befunde wird mit der internationalen politischen Diskussion und mit einigen wichtigen neueren Forschungsergebnissen konfrontiert, um einige wichtige Grundfragen zukunftsorientierter Ansätze und Strategien herauszuarbeiten. Die Thematik wird in fünf Schwerpunkten behandelt: Erstens wird ein Überblick über die vorhandenen, meistens unzureichenden und oft widersprüchlichen empirischen Befunde (Beteiligung, Finanzierung, etc.) und über wesentliche strukturelle Elemente und Diskussionspunkte der österreichischen Weiterbildung gegeben. Zweitens werden die Ansätze im Rahmen der Nationalen Aktionspläne von 1998 und 1999 untersucht. Drittens wird ein Überblick über die Entwicklung der wichtigsten internationalen Strategieansätze für *Lifelong Learning* und die zentralen Kritikpunkte daran gegeben. Viertens werden Grundprobleme der Weiterbildungspolitik aus der neueren Forschung identifiziert: Politische Konsequenzen aus Marktversagen, Probleme und Widersprüche bei verschiedenen Finanzierungsformen, und der Konflikt zwischen kurzfristiger und langfristiger politischer Perspektive. Fünftens werden auf diesem Hintergrund wesentliche offene Fragen einer österreichischen Strategie für *Lifelong Learning* herausgearbeitet. Die Erarbeitung einer gemeinsam geteilten Problemdefinition wird als gegenwärtig wichtigster Schritt der Herausarbeitung einer konkretisierten Strategie des *Lifelong Learning* für Österreich gesehen – im Gegensatz zur vorherrschenden Neigung über Lösungen zu diskutieren, bevor die Problemdefinition klar ist.

Keywords

Lifelong Learning, Education and Training Policy, Economics of Education

Schlagwörter

Weiterbildung, Bildungspolitik, Bildungsökonomie

Inhaltsverzeichnis

1. Zum Begriff "<i>Lifelong Learning</i>"	1
2. Befunde für Österreich	3
2.1 Inzidenz von Erwachsenen- bzw. Weiterbildung.....	4
a. Überblick über bisherige Befunde und Schätzungen.....	4
b. Vorläufige Auswertungen der LFS-Befunde.....	7
2.2 Rechtsrahmen, Finanzierung und Anbieter	14
a. Rechtsrahmen	14
b. Überlegungen und Befunde zur Finanzierung	18
c. Marktstruktur und "Anbieterpluralismus"	24
d. Transparenz	28
3. Politik für Weiterbildung und <i>Lifelong Learning</i> im Nationalen Aktionsplan (NAP) 1998/99	28
3.1 Die Maßnahmenstruktur.....	28
NAP 1998.....	28
NAP 1999.....	30
3.2 Schlussfolgerungen und Fragen zur Weiterentwicklung.....	30
4. Internationale Vorschläge und Strategien zur Entwicklung von <i>Lifelong Learning</i>. OECD, UNESCO, Europäische Union	33
4.1 Grundzüge der Programmatik	33
OECD.....	33
UNESCO	34
Europäische Union	36
4.2 Kritikpunkte an der skizzierten Programmatik.....	38
a. Konflikte zwischen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessen.....	40
b. Reduzierung der staatlichen Verantwortung für die Verwirklichung humanitärer und gemeinschaftlicher Bildungsziele.....	41
c. Bisherige Erfahrungen mit Weiterbildungspolitik	41
c. Schlussfolgerungen: Wert-, Macht- und Forschungsfragen	42
5. Einige Fragen im Lichte neuerer Forschungsergebnisse	42
5.1 Politische Konsequenzen aus Marktversagen	42
5.2 Finanzierungsformen und politische Prioritäten.....	46
5.3 Probleme des Überganges von einer kurzfristigen zu einer langfristigen Perspektive	49

6. Ansätze und Strategien für Österreich	52
a. Internationale Einordnung, strategische Ansätze	52
b. Marktversagen und Gegenstrategien	54
c. Prioritäten, strategische Konsistenz	55
d. Ansätze kooperativer Strategie, Einbindung der Unternehmen	56

Verzeichnis der Boxen

Box 1: Informationen über die Beteiligung an Erwachsenen- und Weiterbildung	5
Box 2: Segmente der beruflichen Erwachsenenbildung	15
Box 3: Schätzungen für die Aufbringung der Mittel für Erwachsenenbildung (etwa 1995)	24

Verzeichnis der Grafiken

Grafik 1: Teilnahme der 25-59-jährigen Berufstätigen an Weiterbildung nach Geschlecht im EU-Vergleich 1997	7
Grafik 2: Teilnahme an Weiterbildung nach Geschlecht und Qualifikationsniveau im EU-Vergleich 1997	8
Grafik 3: Selektivität der Beteiligung an Weiterbildung im EU-Vergleich	9
Grafik 4: Teilnahme der 25-59-jährigen Berufstätigen an Weiterbildung nach Betriebsgrößen, Österreich-EU 1997.....	11
Grafik 5: Teilnahme der 25-59-jährigen Berufstätigen an Weiterbildung nach Geschlecht und Arbeitszeit, Österreich-EU 1997	11
Grafik 6: Teilnahme der 25-59-jährigen Berufstätigen an Weiterbildung nach Altersgruppen und Geschlecht, Österreich-EU 1997.....	12
Grafik 7: Teilnahme der 25-59-jährigen Berufstätigen an Weiterbildung nach Berufsgruppen, Österreich-EU 1997.....	13
Grafik 8: Finanzierungsquellen.....	27

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1: Aufgliederung der Beteiligung nach Anbietern (lt. Kailer 1995)	25
Übersicht 2: Maßnahmen zur Weiterbildung im NAP 1998	29
Übersicht 3: Veränderung des Konzepts von Recurrent Education zu <i>Lifelong Learning</i>	34
Übersicht 4: Maßnahmen zur Umsetzung der bildungspolitischen Programmatik.....	36
Übersicht 5: Schematische Darstellung der Grundelemente der Europäischen Strategie für <i>Lifelong Learning</i>	38
Übersicht 6: Formen möglichen Marktversagens und geeignete politische Gegenmittel	45

Anhang: Verzeichnis der Übersichten

Übersicht A-I: Problem- und Politikfelder.....	59
Übersicht A-II: Bewertung verschiedener Finanzierungsmodelle für Weiterbildung nach verschiedenen Kriterien	60
Übersicht A-III: Taxonomie der Reformmaßnahmen in den EU-Mitgliedstaaten 1999	61

1. Zum Begriff "*Lifelong Learning*"

Es besteht im Großen und Ganzen seit einigen Jahren Einigkeit darüber, dass das österreichische Ausbildungssystem sehr stark auf dem Konzept der "abgeschlossenen" Erstausbildung aufgebaut ist. Dieses Konzept hat offensichtlich in der Hinsicht Vorteile, dass es einen hohen Ausbildungsstand der Bevölkerung hervorbringt, der in Österreich zweifellos gegeben ist. Auf der anderen Seite steht dieses Konzept jedoch in einem gewissen Spannungsverhältnis zu einigen Grundelementen des *Lifelong Learning*, da dieses gerade auf der "Unabgeschlossenheit" der Bildungs- und Ausbildungsprozesse im Lebensverlauf aufbaut. Das Konzept der Abgeschlossenheit impliziert auch gewisse nachteilige Tendenzen, wie z.B.

- vergleichsweise hohe Kosten,
- komplexe, langdauernde und inflexible Ausbildungsgänge,
- hohen Anpassungs- und Veränderungsaufwand,
- hohes Maß an Regulation und Standardisierung.

Entsprechend wird auch bereits seit einigen Jahren in der österreichischen bildungspolitischen Diskussion gesehen, dass eine *Lifelong Learning* Strategie Rückwirkungen auf die gesamte Ausbildungspolitik haben müßte, und nicht einfach additiv im Ausbau der Weiterbildung bestehen kann. Diese Einsicht hat jedoch wenig praktische Konsequenzen gezeigt.

Eine spezielle Frage betrifft die institutionelle Gestaltung des Bereiches der Weiterbildung, insbesondere auch die Frage der neuen Konzeptionen von Lernen, die informelle Aktivitäten (*Work Based Learning*, selbstgesteuertes Lernen, etc.) einbeziehen. Dem hohen Formalisierungsgrad der Erstausbildung steht ein Weiterbildungssystem gegenüber, das sehr wenig reguliert, und vorwiegend durch einen stark monopolisierten Markt geprägt ist. Dies hat bis jetzt einen schlechten Informationsstand über das Weiterbildungssystem mit sich gebracht. Außerdem sind die strategischen Debatten sehr stark um Fragen der verstärkten Formalisierung und Regulierung des Systems und deren Abwehr konzentriert, wobei sich die großen politischen Lager repräsentiert durch die beiden Seiten der Sozialpartnerschaft hier in vielen grundlegenden Punkten ziemlich diametral gegenüberstehen.

Eine wichtige Frage, die auch in der Europäischen Politik angesprochen wird, ist die *Definition dessen was unter Lifelong Learning verstanden wird*. In einem neueren Dokument wird eine sehr breite Definition vorgeschlagen:

*Jede zielgerichtete Lernaktivität, ob formal oder informal durchgeführt, mit dem Ziel der Verbesserung von Wissen, Fähigkeiten und Kompetenzen. Enthält formale und informelle Aktivitäten in verschiedenen Lernsettings (Lehrlingsausbildung, Schulen der zweiten Chance, am Arbeitsplatz oder extern etc.) nach der Pflichtschule, unabhängig vom Beschäftigungsstatus der Lernenden, unabhängig von der Finanzierungsquelle (privater oder öffentlicher Sektor oder Individuum) und der Durchführung (traditionell oder modern wie ICT), legt Wert auf die essentiellen Elemente des einfachen Zuganges und der Anerkennung der erworbenen Qualifikationen und Kompetenzen.*¹

Diese Definition geht vom lebenslangen Lernen „von der Wiege bis zum Grab“ aus, und schließt im Prinzip sowohl die Erstausbildung als auch die Weiterbildung ein. Für den Bezug zur österreichischen Diskussion ist die Unterscheidung von *Erwachsenenbildung* und *Weiterbildung* wichtig, wobei letztere im Prinzip die *berufliche Weiterbildung* umfaßt, während erstere der übergreifende Begriff über allgemeine (im Sinne der traditionellen „Volksbildung“) und berufliche Erwachsenenbildung (Weiterbildung) ist. Die Abgrenzung zwischen allgemeiner und beruflicher Erwachsenenbildung ist jedoch in vielen Bereichen schwierig, insbesondere dort, wo allgemeinbildende Elemente (literacy, numeracy, Umgang mit neuen Technologien, Sprachen, higher order competences, Lernfähigkeit- und Bereitschaft, etc.) steigende berufliche Bedeutung bekommen. Im Bereich der österreichischen Diskussion um die berufliche Weiterbildung gibt es zwei weitere wichtige institutionelle Unterscheidungen: Erstens zwischen *kursmäßiger (formalisierter) Fort- oder Weiterbildung* und *anderen Aktivitäten*, die bis zu informellen und individualisierten Aktivitäten wie Lesen von Fachliteratur, Nutzung von Bibliotheken etc. reichen. Zweitens zwischen *betrieblicher* und *(betriebs)-externer Weiterbildung*. Auch diese beiden Unterscheidungen haben fließende Grenzen, indem keine sehr klare Abgrenzung von „kursmäßig“ verwendet wird, und indem betriebliche Maßnahmen entweder wirklich im Betrieb veranstaltet werden können, aber auch in verschiedensten Formen mit der Entsendung von MitarbeiterInnen in Institutionen, oder auch mit der Veranstaltung durch externe Anbieter im Betrieb verkoppelt sein können.

Während die angesprochene Definition von *Lifelong Learning* im wesentlichen Kategorien von Lernaktivitäten umschreibt, die subsumiert werden sollen, gibt die OECD auf der Basis einschlägiger Literatur als gemeinsamen Kern der meisten Interpretationen dieses Begriffs sechs allgemeine Elemente an, die auch qualitative Aspekte ansprechen (OECD 1996, 89)²

¹ EU, Council (1999) Setting targets for *Lifelong Learning* in Europe, Annex to Common indicators for monitoring the employment guidelines (Dok 8745/99).

² Vgl. auch Sutton P. (1994) Lifelong and continuing education. International Encyclopedia of Education, 2nd Edition. Oxford: Pergamon, 3416-3422; Titmus C. J. (1994) Concepts, principles and purposes on adult education. International Encyclopedia of Education, 2nd Edition. Oxford: Pergamon, 111-120; Tuijnman A. C. (1994) Adult education: an overview. International Encyclopedia of Education, 2nd Edition. Oxford: Pergamon, 143-152.

1. Lernprozesse von „intrinsischem“ Wert, im Gegensatz zu einer rein „instrumentellen“ Interpretation.
2. Universeller Zugang zu den Bildungsprozessen.
3. Bedeutung von nicht-formalisiertem Lernen.
4. Vielfalt von Lehr-Lernmethoden und –mitteln.
5. Förderung der persönlichen Voraussetzungen für weiteres Lernen, möglichst selbstorganisiert und unabhängig.
6. Abgrenzung gegenüber Konzepten abgeschlossener Bildung („front end educational philosophies“).

Eine Befragung der EU-Mitgliedsländer über den Beitrag ihrer nationalen Bildungssysteme zum lebenslangen Lernen von September 1999 (EURYDICE 2000)³ zeigt, dass in den Ländern eher informelle Definitionen vorherrschen, die eine breite Vielfalt von Maßnahmen und Aspekten umfassen. Wesentliche Elemente dieser Definitionen sind: (1) „*Employability*“ ist eine hohe Priorität in allen Ländern und „... all of them ... attach priority emphasis to a much more effective interrelationship between education, training and employment“ (ibid., 17). Die weiteren Stichworte sind (2) Lernen in allen Lebensphasen; (3) Breites Feld von „skills“, allgemeine, berufliche und persönliche; (4) Berücksichtigung der formellen Systeme und nicht-formalisierter Aktivitäten sowie der Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen vor allem in der Erwachsenenbildung; (5) Aufbau und Förderung der Basis und Motivation zum weiteren Lernen als wichtiges Ziel der Pflichtschule. Insgesamt werden keine deutlichen Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern festgestellt, die Ähnlichkeit der Definition wird jedoch als eher oberflächliche Sammlung der verschiedenen Aspekte interpretiert, „... the definitions relate to abstract generic elements that involve an entire system without necessarily specifying the contribution of each of its parts.“ (ibid., 17).

2. Befunde für Österreich

Untersuchungen und Auswertungen von empirischen Daten zur Weiterbildung in Österreich gibt es seit den 70er und 80er Jahren, verstärkt seit dem Beginn der 90er Jahre.⁴ Es besteht

³ EURYDICE (2000) *Lifelong Learning: the contribution of education systems in the Member States of the European Union. RESULTS OF THE EURYDICE SURVEY*. Document prepared by the EURYDICE European Unit for the Ministerial Conference to launch the SOCRATES II, LEONARDO DA VINCI II and YOUTH Programmes, Lisbon, 17-18 March 2000.

⁴ Wichtige Untersuchungen sind: Fraiji A. / Lassnigg L. (1992) Berufliche Weiterbildung in Österreich. IHS-Forschungsbericht. Wien; Kailer N. (1995) Erwachsenenbildung / Weiterbildung in Österreich. Ein Überblick. Hg.

jedoch weitestgehende Einigkeit darüber, dass der Informations- und Wissenstand nach wie vor schlecht ist. Norbert Kailer (1995) faßt in seinem Überblick die “markanten Merkmale der österreichischen Weiterbildungslandschaft” mit folgenden Punkten zusammen:

- das Fehlen einheitlich verwendeter Definitionen;
- das weitgehende Fehlen rechtlicher Rahmenbedingungen;
- der Anbieterpluralismus;
- die kontinuierliche Angebotszunahme;
- und eine eher geringe Transparenz des Anbietermarktes” (Kailer 1995, S. 4; Punktation hinzugefügt von L.L.).

Im Folgenden werden die verschiedenen vorhandenen Informationen zu den wichtigen Aspekten zusammengestellt, verglichen und einer Einschätzung unterzogen.

2.1 Inzidenz von Erwachsenen- bzw. Weiterbildung

a. Überblick über bisherige Befunde und Schätzungen

In der Frage der Erfassung der Beteiligung an Weiterbildung gibt es in den letzten Jahren Veränderungen, die die Sichtweise und Definition betreffen, und es gibt auch Veränderungen, die die empirische Basis betreffen. Die neueren Überlegungen zur Entwicklung von Strategien des lebensbegleitenden Lernens stellen die Verbindungen zwischen Erstausbildung und Weiterbildung in den Mittelpunkt der Überlegungen und gehen auch von einer sehr weiten Definition von Weiterbildung aus, die insbesondere auch informelle Formen der Weiterbildung einschließt.⁵

Das Fehlen einheitlicher Definitionen führt dazu, dass sehr unterschiedliche Werte über die Beteiligung an Bildungsaktivitäten des lebensbegleitenden Lernens vorliegen, die auch zu unterschiedlichen Bewertungen des Ausmaßes führen. Box 1 gibt einen Überblick über die Informationsquellen und die daraus gewonnenen Befunde und Schätzungen.

Industriellenvereinigung. Wien; Schneeberger A. / Kastenhuber B. (1998) Weiterbildung der Erwerbsbevölkerung in Österreich. Ergebnisse aus Bevölkerungs- und Unternehmensumfragen. IBW-Schriftenreihe 107 (März). Wien; Ofner F. / Wimmer P. (1998) OECD-Studie zur Finanzierung des lebensbegleitenden Lernens. Österreichischer Länderbericht (Dezember). Klagenfurt/Wien; Hörtnagl M. (1998) Finanzierung der Berufsbildung in Österreich. Finanzierungsporträt. CEDEFOP-Panorama. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

⁵ EU, Council (1999) Setting targets for *Lifelong Learning* in Europe, Annex to Common indicators for monitoring the employment guidelines (Dok 8745/99).

Box 1: Informationen über die Beteiligung an Erwachsenen- und Weiterbildung

KEBÖ-Statistik: Ein Zusammenschluß der wichtigsten Institutionen der allgemeinen und beruflichen Erwachsenenbildung (KEBÖ)⁶ veröffentlicht Informationen über Teilnahmen, Veranstaltungen und Personal in diesem Bereich. Diese Informationen geben einen gewissen allgemeinen Überblick über die Entwicklung des "Marktes", sind jedoch über nähere Aspekte nicht sehr aussagekräftig. 1997 gab es 5,4 Mill. Teilnahmen an Veranstaltungen (+0,5% gegenüber dem Vorjahr) in 177.000 Veranstaltungen (+6,1%), die von 4.400 hauptamtlichen MitarbeiterInnen (+5,8%), 42.800 nebenamtlichen Honorarkräften (v.a. Vortragende) und 31.400 ehrenamtlichen MitarbeiterInnen durchgeführt wurden.⁷ Es werden Teilnahmen gezählt (die nicht Personen zugeordnet werden können) und der Großteil sind punktuelle Veranstaltungen (nur etwa 1/5 dauern zumindest einen Tag, etwa 5% zumindest eine Woche). Der Großteil (75%) der Teilnahmen bzw. Veranstaltungen wird als allgemeinbildend eingestuft. In der ersten Hälfte der 90er Jahre wurde die Partizipation an Erwachsenen- bzw. Weiterbildung von verschiedenen Autoren aufgrund dieser Beteiligungszahlen, und unter Zuhilfenahme von Zusatzannahmen geschätzt, wobei jedoch die Schätzungen aufgrund der unterschiedlichen Definitionen und Vorgangsweisen weit auseinanderklaffen. Schneeberger (1997) geht von Zahlen des BMWA über die Teilnahme von 1,2 Mill. aus, während Kailer (1995) für 1994 unter Berücksichtigung von Mehrfachteilnahmen etwa 500.000 TeilnehmerInnen schätzt (der MZ 1989 weist 362.000 TeilnehmerInnen an beruflichen Fortbildungskursen aus).⁸

Mikrozensus-Sondererhebungen zur beruflichen Fort- und Weiterbildung (1973, 81, 89). Die Sondererhebungen erfaßten vorwiegend "kursmäßige" Aktivitäten, wobei der Begriff jedoch bis zu einem gewissen Grad fließend gefaßt wurde, die Einstufung des Berufsbezuges erfolgte durch die RespondentInnen selbst. Basis waren die Berufstätigen. Diese Erhebungen ergaben jährliche Partizipationsquoten in der Größenordnung von 10%, deren Aussagekraft jedoch umstritten war und ist. Im Vergleich mit den OECD-Indikatoren (die vermutlich eine etwas "weitere" Definition zugrundelegen, indem sie von "organisierten und systematischen" Maßnahmen sprechen) sind diese MZ-Quoten gering, der Vergleich mit den Daten der TeilnehmerInnenstatistiken der Weiterbildungsinstitutionen deutet jedoch ebenfalls auf eine Unterschätzung der Teilnahmen hin (wobei der Aspekt der Mehrfachteilnahmen ungeklärt ist). Schneeberger (1997, 19-20) schätzt beispielsweise aufgrund von Beteiligungszahlen für 1992 eine Partizipationsquote ohne firmeneigener Aktivitäten von 35%.⁹

Erhebungen bei Betrieben. In Österreich gibt es keine Informationen auf Basis des CVTS 1994, aber einige Erhebungen bei Betrieben, die jedoch auf kleinen und in ihrer Qualität ungeklärten Stichproben beruhen (Schneeberger/Kastenhuber 1998). Die Fragestellungen dieser Erhebungen sind hinsichtlich der Beteiligung sehr unscharf, indem sie eher auf die Aktivitäten der Betriebe bezogen sind, und die Personen nur in kategorisierter Form bzw. in mehrjährigen Intervallen erfassen. Die IBW-Betriebserhebungen werden zum gegenwärtigen Stand als Grundlage der Schätzung der Weiterbildungsausgaben der Betriebe herangezogen. Es gibt mehrere Varianten der Schätzung, in der einschlägigen Diskussion wird eine mittlere Variante stark präferiert, die für 1997 einen durchschnittlichen Wert von 0,28% des Umsatzes pro Betrieb, und hochgerechnet auf das Aggregat eine Summe von 11,7 Mrd. ATS (850 Mill. EURO) unterstellt.

Neuere Survey-Ergebnisse: Von einem privaten Meinungsforschungsinstitut wurden 1996 und 1997 im Rahmen von Bevölkerungsumfragen auch Fragen zur Weiterbildungsaktivität und zu den Ausgaben der privaten Individuen gestellt.¹⁰ Die Befunde aus diesen Erhebungen liegen in beträchtlichem Maße der aktuellen Diskussion um die Beteiligung an Weiterbildung zugrunde. Auch in dieser Erhebung ist die Stichprobe klein, und insbesondere ist die Fragestellung für definitive Einschätzungen in zweifacher Hinsicht eingeschränkt: erstens ist sie auf einer sehr breiten Definition von Bildung aufgebaut (inkludiert alles was die RespondentInnen als Weiterbildung empfinden,

⁶ Die Mitglieder der KEBÖ (Konferenz der Erwachsenenbildung Österreichs) sind die zehn größten gemeinnützigen Verbände der Erwachsenenbildung: Arbeitsgemeinschaft der Bildungsheime Österreichs, Berufsförderungsinstitut, Büchereiverband Österreichs, Forum Katholischer Erwachsenenbildung in Österreich, Ländliches Fortbildungsinstitut, Österreichische Volkswirtschaftliche Gesellschaft, Ring Österreichischer Bildungswerke, Verband Österreichischer Schulungs- und Bildungshäuser, Verband Österreichischer Volkshochschulen, WIFI der Wirtschaftskammer Österreich.

⁷ KEBÖ-Statistik 1997, präsentiert auf der Jahrestagung der KEBÖ, 6.5.1999 in Wien.

⁸ Vgl. auch Kailer N. (1994) Strukturen und Trends des berufsbezogenen Weiterbildungsmarktes in Österreich, in: ders. Hg. Europaqualifizierung von kleinen und mittleren Unternehmen - Konzepte, empirische Ergebnisse und Entwicklungstendenzen. IBW-Schriftenreihe 97. Wien, 125-150.

⁹ Schneeberger A. (1997) Jenseits der Katastrophenberichte. Einige Überlegungen anhand der komparativen Bildungsstatistik der OECD, in: IBW, Hg. (1997) Lebensbegleitendes Lernen. Aktuelle Beiträge zur beruflichen Weiterbildung in Österreich. Schriftenreihe 104 (Februar), 3-24.

¹⁰ Ulram P.A. (1996) Lebenslanges Lernen - Life-Style 1996. Textkommentar. Fessel + GfK GesmbH. Wien (mimeo.); Fessel + GfK GesmbH (1997) Hopes & Fears. Lebensbegleitendes Lernen unter besonderer Berücksichtigung neuer Medien. Wien (mimeo.)

ohne Unterscheidung von beruflichen und allgemeinen Bezügen, inklusive auch Aktivitäten wie spezielle betriebliche Schulungen, Lesen von Fachliteratur, Bildungssendungen des Rundfunks, Selbststudium, etc.); zweitens enthält sie eine unscharfe Definition des Bezugszeitraumes (die allgemeine Fragestellung ist überhaupt auf „bisherige“ Beteiligung bezogen, und die Differenzierung nach dem aktuellen Jahr ist nicht wirklich klar). Daher wird meistens ein allgemeiner Indikator von „Weiterbildungsaktivität“ verwendet, der mit 58% der Berufstätigen angegeben wird, für das Jahr der Erhebung werden 44% „Weiterbildungsaktive“ ausgewiesen. Diese Angaben sind einerseits aufgrund ihrer „idiosykratischen“ Fragestellungen mit den anderen vorhandenen Untersuchungen nicht vergleichbar, und geben z.T. auch im Vergleich mit anderen Angaben ziemlich unplausibel hohe Werte über die Intensität der Aktivitäten (beispielsweise konzentriert sich die Intensität in anderen Untersuchungen bei punktuellen Aktivitäten der Weiterbildung wie einzelne Vorträge, tageweise Veranstaltungen etc., während in dieser Umfrage fast 40% mehr als einmal im Jahr mehrere Tage „weiterbildungsaktiv“ waren). Aus dieser Erhebung können je nach Annahmen und Vorgangsweise unterschiedliche Partizipationsquoten errechnet werden. Ofner/Wimmer (1998, 47) schätzen die Partizipationsquote auf 26% (ohne dass jedoch das Verfahren transparent wird; wenn man die Beteiligung an Kursen für das letzte Jahr berechnet, so kann man auf 17% kommen, was im Vergleich mit den MZ-Erhebungen von Ende der 80er Jahre nicht ganz unplausibel erscheint). In der Umfrage wurde auch nach den jährlichen Ausgaben für die Weiterbildung gefragt, wobei das Jahr nicht spezifiziert wurde, und Kategorien vorgegeben waren, so dass Hochrechnungen geschätzt werden müssen. Schneeberger (1997) schätzt in seiner mittleren Variante durchschnittlich pro Person und Jahr ATS 3.200,- (233 EURO), was für die Berufstätigen hochgerechnet 6,8 Mrd. ATS (490 Mio. EURO) und für die Wohnbevölkerung 10,9 Mrd. ATS (792 Mio. EURO) ergibt.

Erhebungen aufgrund des LFS. In der Arbeitskräfteerhebung wird die Beteiligung an Weiterbildung für die letzten 4 Wochen vor der Erhebung erfragt. Diese Erhebungen liegen den Europäischen Vorschlägen für die Indikatorenbildung zugrunde, und die österreichische Beteiligungsquote liegt mit 8-10% gegenüber den anderen europäischen Ländern vergleichsweise günstig.¹¹

Zusammenfassend ergibt sich folgendes Bild: Die empirischen Erhebungen der siebziger und achtziger Jahre haben teilweise widersprüchliche Ergebnisse zur Partizipation ergeben. Die verfügbaren Mikrozensuserhebungen aus diesem Zeitraum, die auf einem eher engen Konzept von kursmäßiger Weiterbildung basiert waren, haben für Österreich noch eine vergleichsweise niedrige Weiterbildungsbeteiligung in der Größenordnung von 10% der Berufstätigen pro Jahr und insbesondere auch eine vergleichsweise sehr hohe soziale Selektivität ergeben.¹² Nach anderen Schätzungen hatte sich am Ende der achtziger Jahre bereits eine doppelt so hohe Weiterbildungsquote ergeben, wobei diese große Differenz nicht leicht aufklärbar war. Das Ländermittel für OECD-Länder mit bekannter Weiterbildungsquote lag 1992 jedoch immer noch deutlich höher bei 35%.¹³

Neuere Schätzungen gehen für Österreich von einer jährlichen Beteiligungsquote an einer „organisierten“ Form von Weiterbildung von 26% aus, insgesamt als „weiterbildungsaktiv“ eingestuft werden 58% der Berufstätigen.¹⁴ In der Arbeitskräfteerhebung wird die Beteiligung an Weiterbildung für die letzten 4 Wochen vor der Erhebung erfragt. Diese Erhebungen

¹¹ Teilweise wird diese Erfassung auch in den OECD-Bildungsindikatoren berichtet, 1997 sind die Angaben für Österreich enthalten.

¹² Vgl. die vergleichende Auswertung der MZ-Sonderprogramme 1973-4, 1982-4 und 1989-4 von Fraiji, A., L. Lassnigg u.a. (1992) Berufliche Weiterbildung in Österreich. Forschungsbericht des IHS. Wien; sowie Lassnigg, L. (1996) Berufliche Aus- und Weiterbildung in Österreich und ihre Bedeutung für Beschäftigung und Arbeitsmarkt. In: E.Koller, E.Burda-Buchner (Hg.), Neue Wege in der beruflichen Aus- und Weiterbildung. ZSE-Report No. 17, (Juli 1996), S.11-41.

¹³ Kanada, Finland, Frankreich, Deutschland, Norwegen, Schweden, Schweiz, USA; vgl. OECD/CERI (1995) Education at a Glance. OECD Indicators. Paris, 158.

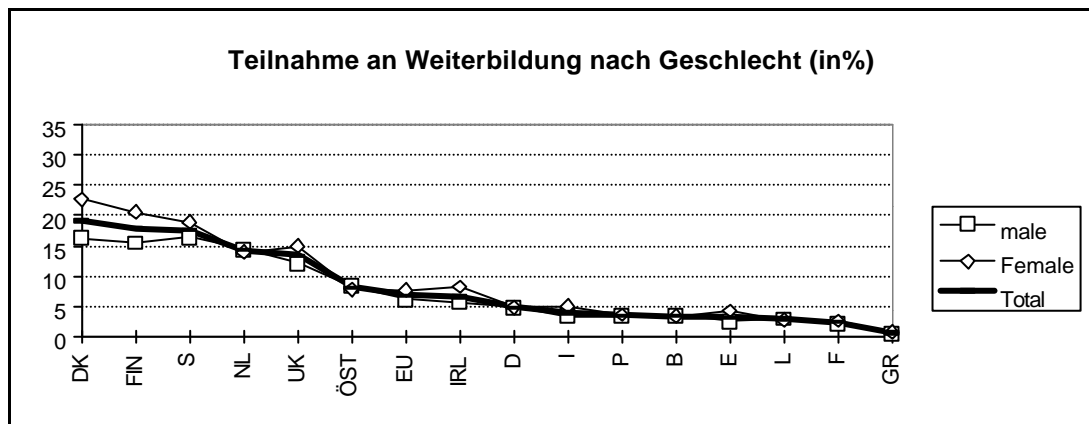
¹⁴ Vgl. Fessel+GFK, Lebenslanges Lernen - Life Style 1996; Ofner, F. & P. Wimmer (1998) OECD-Studie zur Finanzierung des lebensbegleitenden Lernens. Österreichischer Länderbericht. Forschungsbericht, Kurzfassung: Universität Klagenfurt & IBW, 5.

liegen den Europäischen Vorschlägen für die Indikatorenbildung zugrunde, und die österreichische Beteiligungsquote ist mit 8-10% vergleichsweise günstig.¹⁵ Nach einer neueren Auswertung vergleichender Informationen zur Weiterbildungsbeteiligung in 11 OECD-Ländern (O'Connell 1999) läßt sich aufgrund eines Vergleiches verschiedener Datenquellen eine Relation zwischen der 4-wöchigen Quote und der Jahresquote in der Größenordnung von 1 : 4 ableiten, mit einem Spielraum zwischen 3,5 und 42. Wenn man das österreichische Verhältnis mit dieser Relation vergleicht, so liegt dieses niedriger (2,4 bis 3,2), aber durchaus im Bereich der Vergleichswerte.¹⁶

b. Vorläufige Auswertungen der LFS-Befunde

Unter Berücksichtigung der skizzierten Unterschiede werden im Folgenden vorläufige Ergebnisse der Arbeitskräfteerhebung von 1997 in den Grundzügen analysiert, um einen Schritt näher zu einer tragfähigen empirischen Erfassung zu kommen. Betrachtet man zunächst die Weiterbildungsquote der 25-59-jährigen Berufstätigen, so liegt Österreich etwa im EU-Durchschnitt, an sechster Stelle hinter den skandinavischen Ländern, der Niederlande und dem Vereinigten Königreich (siehe Grafik 1).

Grafik 1: Teilnahme der 25-59-jährigen Berufstätigen an Weiterbildung nach Geschlecht im EU-Vergleich 1997



Zu den best abgestützten Befunden aus der Untersuchung der Weiterbildungsbeteiligung in verschiedenen Ländern gehören die Disparitäten, die sich aus dem Bildungsstand aufgrund der Erstausbildung ergeben. Es gibt einen kumulativen Effekt, indem ein gegebenes höheres Bildungsniveau auch die Weiterbildungsbeteiligung erhöht. Daraus wird berechtigterweise geschlossen, dass die unspezifizierte allgemeine Förderung von Weiterbildung zu einer Erhöhung der bildungsspezifischen Disparitäten ("Matthäus-Effekt"), und in letzter

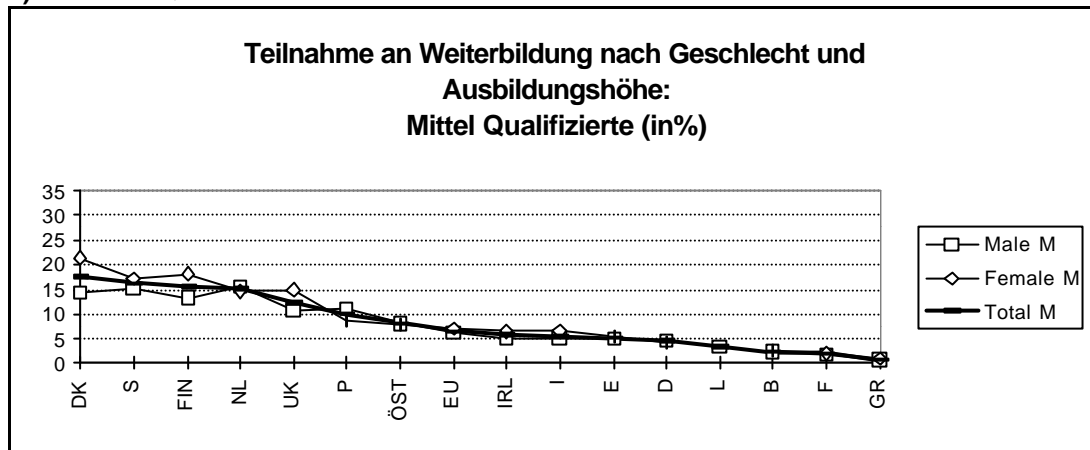
¹⁵ Teilweise wird auch diese Erfassung in den OECD-Bildungsindikatoren berichtet, 1997 ist auch Österreich enthalten.

¹⁶ O'Connell P.J. (1999) Adults in training: an international comparison of continuing education and training. Paris: OECD (CERI/WD(99)1), v. a. S. 31-32.

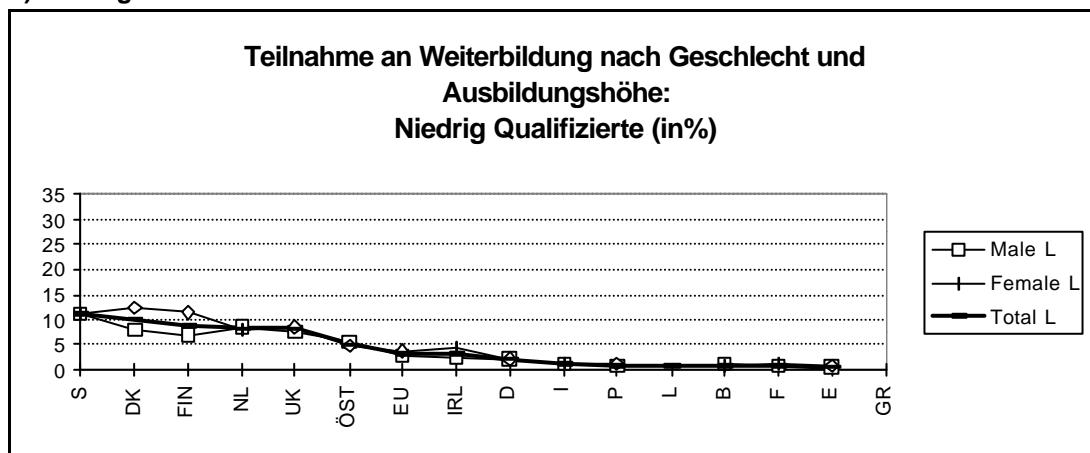
Konsequenz zu verschärfter sozialer Ausgrenzung und Spaltung führen kann. Grafik 2 zeigt die Weiterbildungsbeteiligung nach Bildungsniveaus.¹⁷ Auf allen drei Niveaus liegt Österreich etwas über dem EU-Durchschnitt, aber doch deutlich unter den Spitzenreitern, wo die Beteiligungsquote etwa doppelt so hoch ist.

Grafik 2: Teilnahme an Weiterbildung nach Geschlecht und Qualifikationsniveau im EU-Vergleich 1997

a) Mittleres Qualifikationsniveau

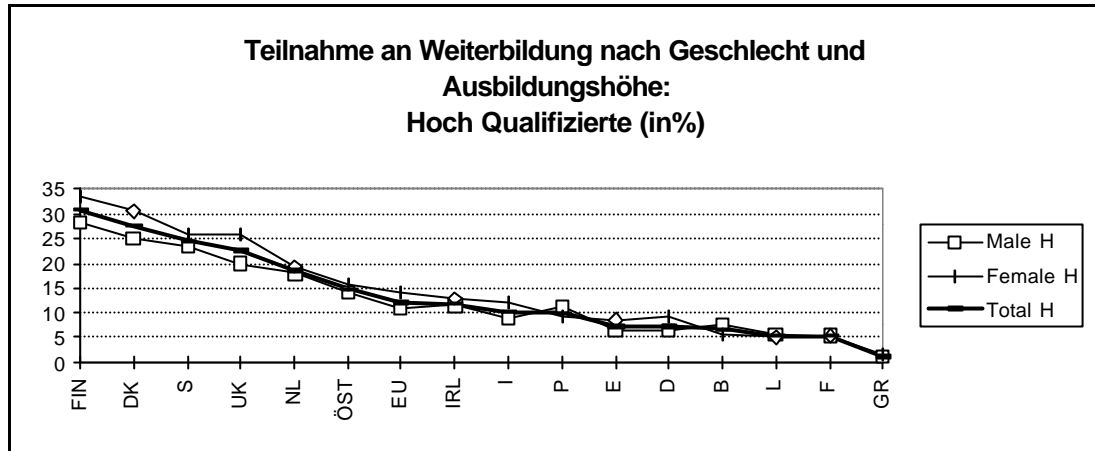


b) Niedriges Qualifikationsniveau



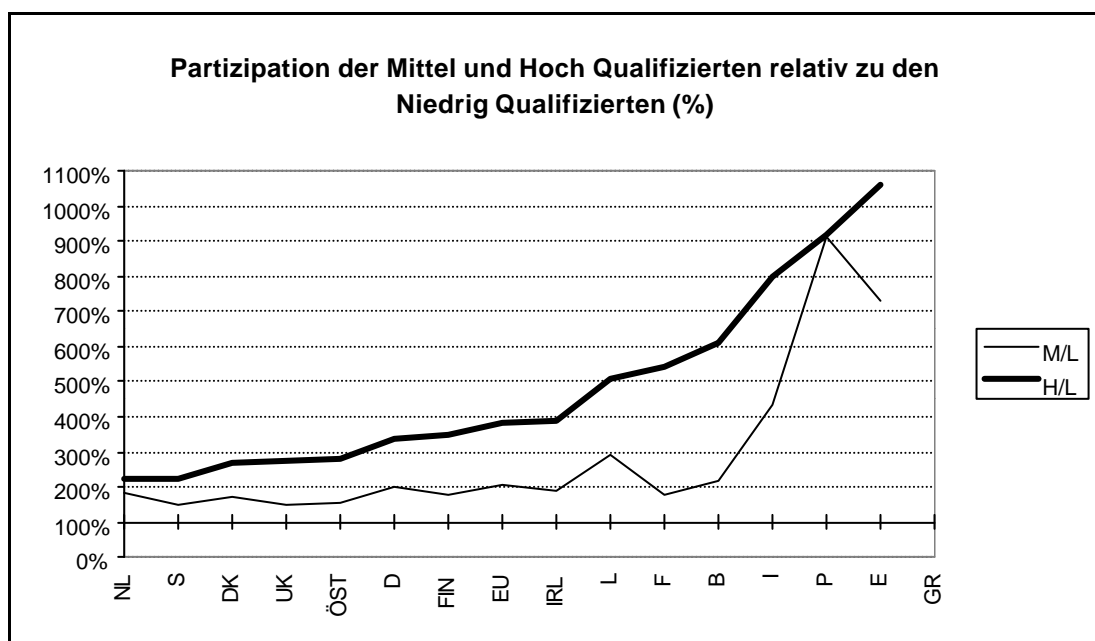
¹⁷ Die Definition der Bildungsniveaus wird von EUROSTAT vorgenommen: L (low) = unter Sekundarstufe; M (medium) = Sekundarstufe; H (high) = Hochschule.

c) Hohes Qualifikationsniveau



Bildet man die Relation zwischen den Beteiligungsquoten der Berufstätigen auf hohem bzw. auf mittlerem Qualifikationsniveau im Vergleich zu den Berufstätigen mit niedrigem Qualifikationsniveau als Indikator für die soziale Selektivität des Weiterbildungssystems, so liegt Österreich ebenfalls vergleichsweise günstig (vgl. Die Berufstätigen mit mittlerem Qualifikationsniveau beteiligen sich etwa 1.5- bis 2-Mal so häufig an Weiterbildung als Berufstätige mit niedrigem Qualifikationsniveau - diese Relation ist beim Großteil der EU-Länder ähnlich. Die Relation der Beteiligung der Hochqualifizierten streut stärker, und liegt zwischen dem 2-fachen und dem 10-fachen der Beteiligung der niedrig qualifizierten Berufstätigen (der EU-Schnitt liegt beim 3.5-fachen).

Grafik 3: Selektivität der Beteiligung an Weiterbildung im EU-Vergleich



Nach Betriebsgrößen zeigt sich in den Daten der Arbeitskräfteerhebung eine im EU-Vergleich höhere Beteiligung in den kleineren Betrieben in Österreich.

Das Kriterium der Arbeitszeit weist für Österreich und die EU eine höhere Beteiligung der Teilzeitbeschäftigten aus. Differenziert man nach Geschlecht, so zeigt sich diese Relation jedoch nur bei den Männern. Dies lässt indirekt darauf schließen, dass Männer vermutlich häufig *wegen* der Weiterbildung teilzeitbeschäftigt sind. Bei den Frauen ergeben sich, entgegen den Erwartungen sehr ähnliche Quoten bei den Voll- und den Teilzeit-Beschäftigten.

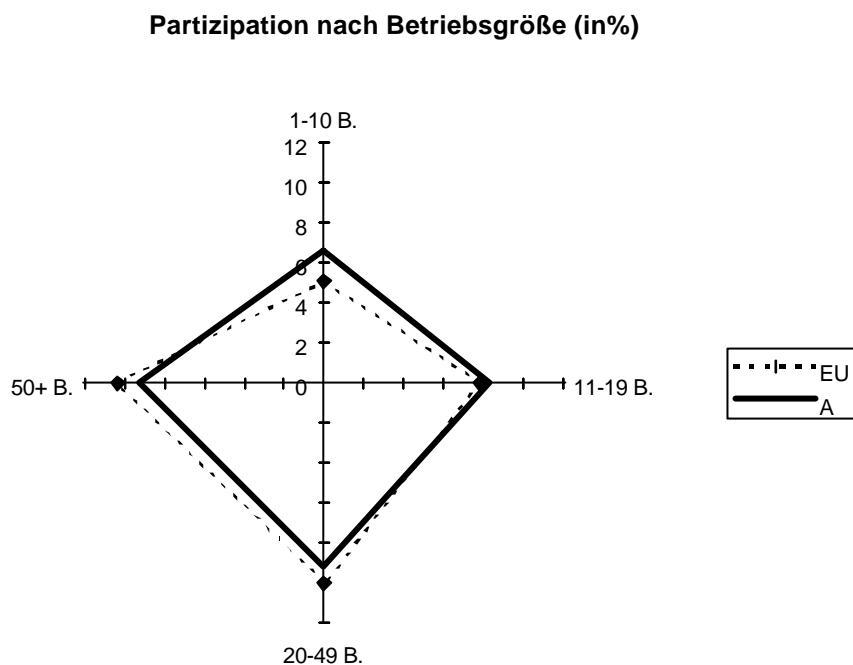
In der Betrachtung nach Altersgruppen sinkt die Beteiligung deutlich mit steigendem Alter (von über 10% bei den unter-30-Jährigen auf unter 5% bei den über-50-Jährigen. Mit Ausnahme der jüngsten und der ältesten Altersgruppe liegt die Beteiligung in Österreich höher als im EU-Durchschnitt. Die Differenzierung nach dem Geschlecht ergibt jedoch unterschiedliche Muster nach Männern und Frauen. Während in Österreich die Beteiligungsquote der Männer durchgängig über dem EU-Durchschnitt liegt, zeigt sich bei den Frauen im EU-Vergleich ein differenzierteres Bild:

- Die 25-34-jährigen Frauen haben etwa die gleiche Beteiligungsquote wie im EU-Durchschnitt,
- die 35-44-jährigen Frauen haben in Österreich eine etwas höhere Beteiligungsquote,
- die über 45-jährigen Frauen haben jedoch gegenüber dem EU-Durchschnitt eine niedrigere Beteiligungsquote.

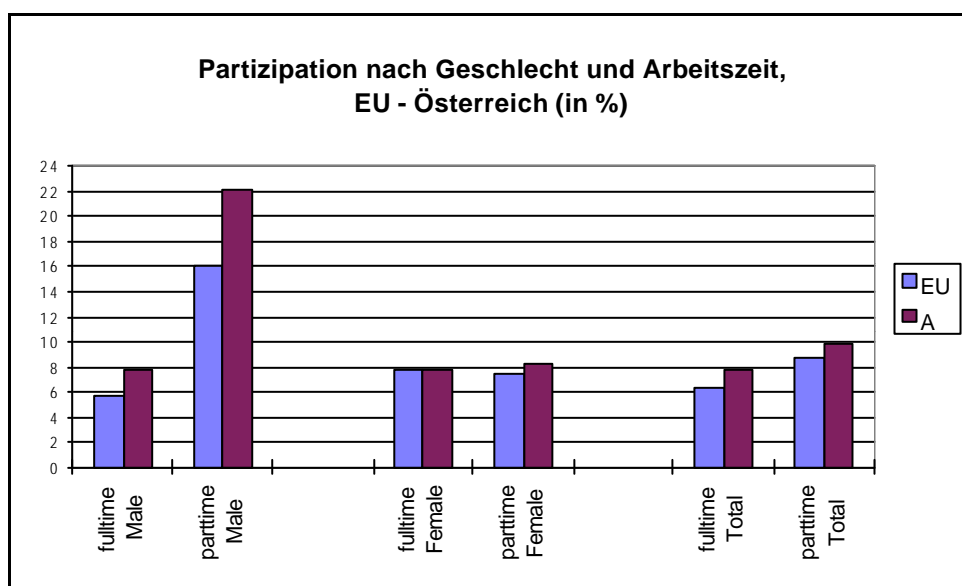
Im inner-österreichischen Vergleich zwischen den Geschlechtern lässt sich aus dem Vergleich der Quoten auf Benachteiligungen der Frauen gegenüber den Männern vor allem im Bereich der 30-34-Jährigen und im Bereich der über 45-Jährigen schließen - nur in einer Altersgruppe, bei den 40-44-Jährigen ist die Beteiligungsquote der Frauen höher als die der Männer.

Der Vergleich nach Berufsgruppen zeigt wie im Gesamtdurchschnitt gegenüber der EU eine durchgängig erhöhte Beteiligung, insbesondere in den technischen und den gewerblichen Berufen, sowie in der Land- und Forstwirtschaft ist die österreichische Beteiligung deutlich erhöht, in keiner dieser breiten Berufsgruppen liegt die österreichische Beteiligung an Weiterbildung unter dem EU-Durchschnitt.

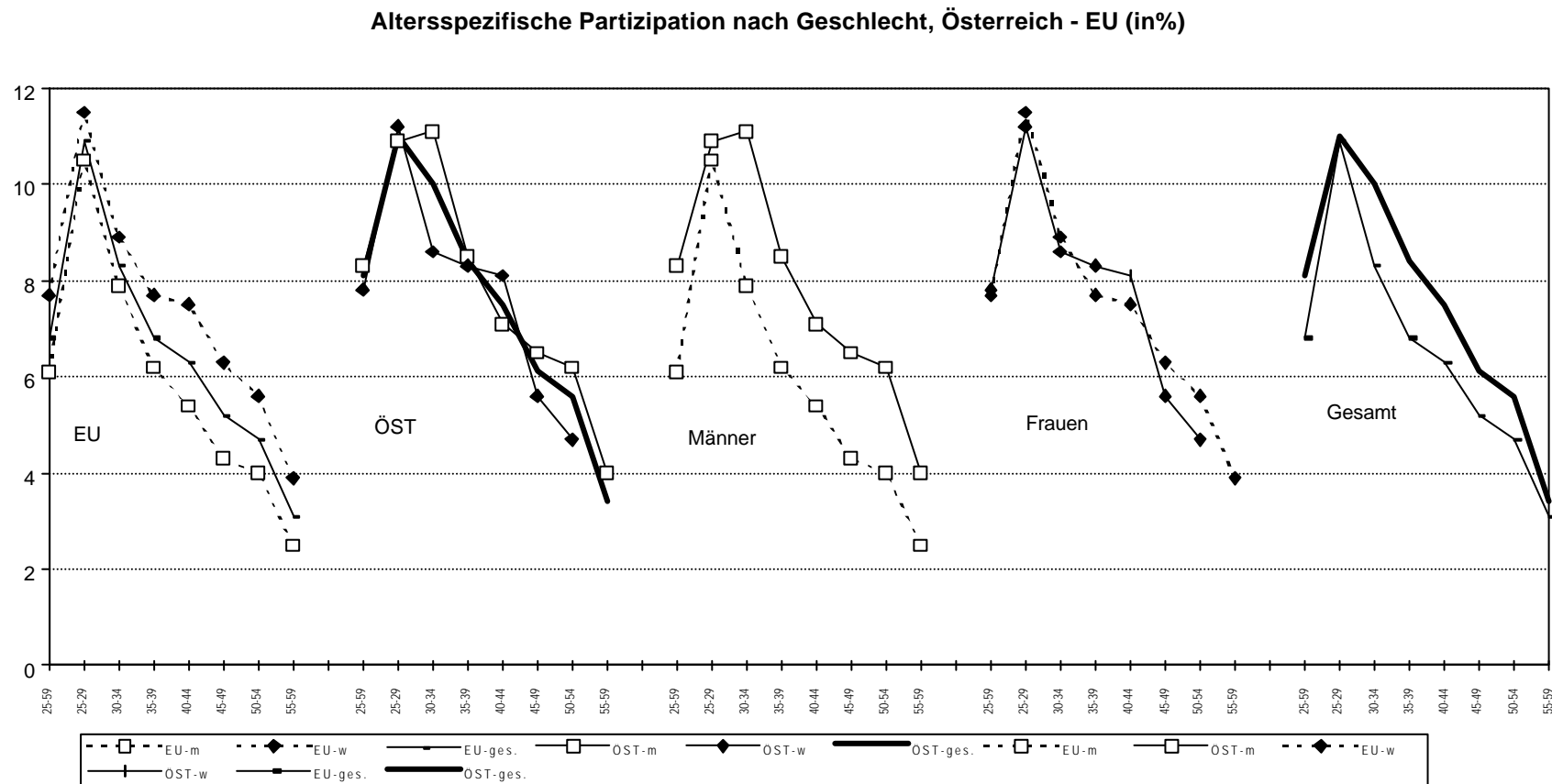
Grafik 4: Teilnahme der 25-59-jährigen Berufstätigen an Weiterbildung nach Betriebsgrößen, Österreich-EU 1997



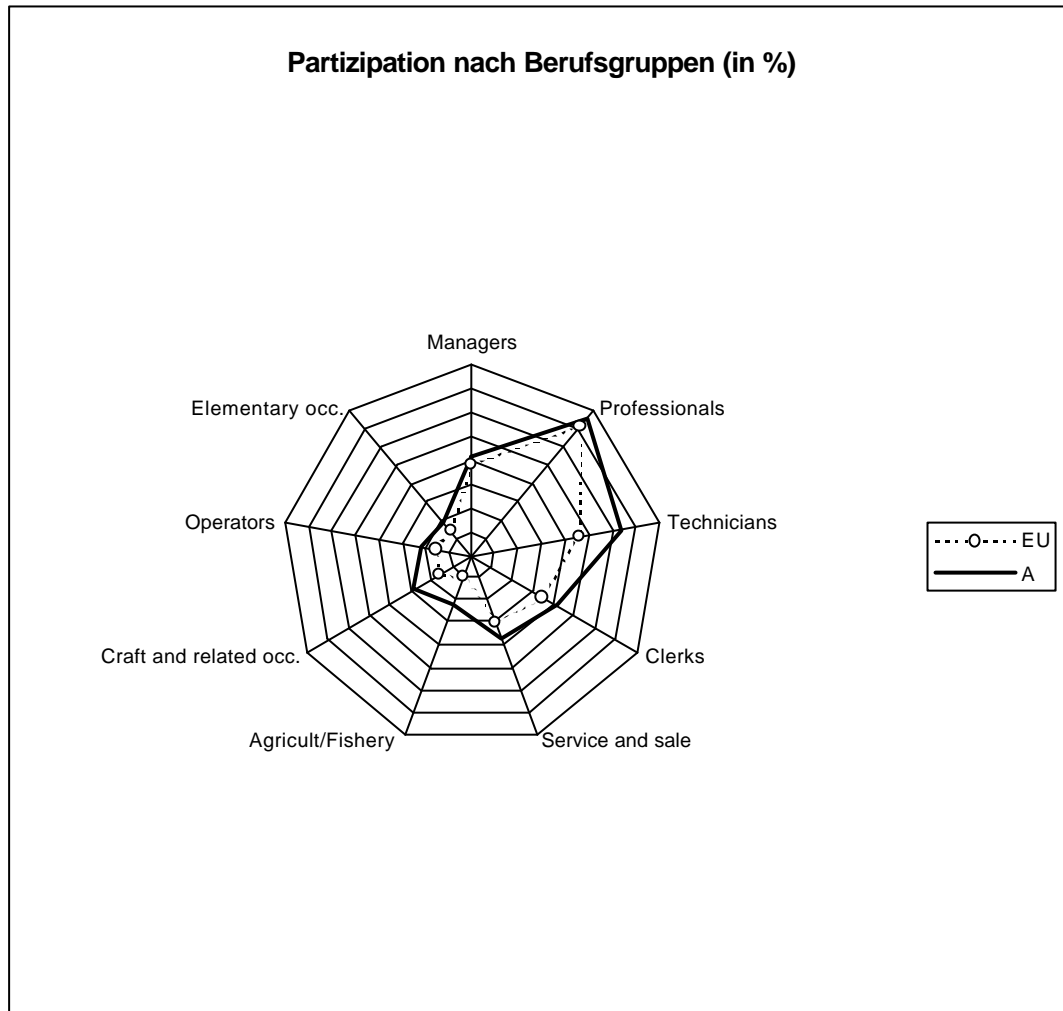
Grafik 5: Teilnahme der 25-59-jährigen Berufstätigen an Weiterbildung nach Geschlecht und Arbeitszeit, Österreich-EU 1997



Grafik 6: Teilnahme der 25-59-jährigen Berufstätigen an Weiterbildung nach Altersgruppen und Geschlecht, Österreich-EU 1997



Grafik 7: Teilnahme der 25-59-jährigen Berufstätigen an Weiterbildung nach Berufsgruppen, Österreich-EU 1997



Zusammenfassend können aus der Auswertung des LFS folgende Befunde hervorgehoben werden:

- Die Weiterbildungsquote der 25-59-jährigen Berufstätigen liegt in Österreich etwa im EU-Durchschnitt, an sechster Stelle hinter den skandinavischen Ländern, der Niederlande und dem Vereinigten Königreich.
- Die Relation zwischen den Beteiligungsquoten der Berufstätigen auf hohem und mittlerem Qualifikationsniveau im Vergleich zu den Berufstätigen mit niedrigem Qualifikationsniveau als Indikator für die soziale Selektivität des Weiterbildungssystems zeigt eine vergleichsweise günstige Position für Österreich.

- Nach Betriebsgrößen zeigt sich in den Daten der Arbeitskräfteerhebung eine im EU-Vergleich höhere Beteiligung in den kleineren Betrieben in Österreich.
- Mit steigendem Alter sinkt die Beteiligung an Weiterbildung deutlich (von über 10% bei den unter-30-Jährigen auf unter 5% bei den über-50-Jährigen). Mit Ausnahme der jüngsten und der ältesten Altersgruppe liegt die Beteiligung in Österreich höher als im EU-Durchschnitt. Die Differenzierung nach dem Geschlecht ergibt im EU-Vergleich unterschiedliche altersspezifische Muster nach Männern und Frauen: Während in Österreich die Beteiligungsquote der Männer in allen Altersgruppen über dem EU-Durchschnitt liegt, haben die 35-44-jährigen Frauen in Österreich eine etwas höhere Beteiligungsquote, während die über 45-jährigen Frauen unter dem EU-Durchschnitt liegen.
- Im inner-österreichischen Vergleich zwischen Männern und Frauen lässt sich aus dem Vergleich der Quoten auf Benachteiligungen der Frauen gegenüber den Männern vor allem im Bereich der 30-34-Jährigen und im Bereich der über 45-Jährigen schließen - nur in einer Altersgruppe, bei den 40-44-Jährigen ist die Beteiligungsquote der Frauen höher als die der Männer.
- Der Vergleich nach Berufsgruppen zeigt wie im Gesamtdurchschnitt gegenüber der EU eine durchgängig erhöhte Beteiligung. Insbesondere in den technischen und den gewerblichen Berufen, sowie in der Land- und Forstwirtschaft ist die österreichische Beteiligung deutlich erhöht. In keiner dieser breiten Berufsgruppen liegt die österreichische Beteiligung an Weiterbildung unter dem EU-Durchschnitt.
- Die Auswertung nach dem Kriterium der Arbeitszeit lässt darauf schließen, dass Männer vermutlich häufig *wegen* der Weiterbildung teilzeitbeschäftigt sind. Bei den Frauen ergeben sich, sehr ähnliche Quoten bei den Voll- und den Teilzeit-Beschäftigten.

2.2 Rechtsrahmen, Finanzierung und Anbieter

a. Rechtsrahmen

Obwohl das zeitweilig angestrebt wurde, und teilweise auch heute angestrebt wird, gibt es keinen flächendeckenden Rechtsrahmen für die Erwachsenenbildung in Österreich. Vielmehr gibt es eine Reihe von unterschiedlichen Bereichen und Akteuren in diesem Feld, die nur sehr bedingt zusammenspielen: man kann von einer zersplitterten und segmentierten Akteursstruktur sprechen. Daher ist auch nur eine bedingte politische Verantwortlichkeit für die Entwicklung dieses Feldes gegeben. Oft wird der Begriff des Marktes verwendet, der jedoch von vorhandenen institutionellen Bindungen und Monopolisierungen überformt ist. Werner Lenz (1997, S.5) hat die Situation der österreichischen Erwachsenenbildung u.a. durch folgende Merkmale skizziert: Trennung von beruflicher und allgemeiner Bildung, Verbindung zu den *“weltanschaulichen Lagern”*, geringer Professionalisierungsgrad, Mangel

an Kooperation, Segmentierung, mangelnde Transparenz des Angebotes, fehlende Koordination der staatlichen Maßnahmen.¹⁸

Bei einer näheren Umschreibung des Feldes kommen die erwähnten Unterscheidungen und Abgrenzungsfragen (allgemeine Erwachsenenbildung und berufliche Weiterbildung, formalisierte und informelle Weiterbildung, betrieblich und externe Weiterbildung, etc.) ins Spiel, die teilweise auch Mißverständnisse in der politischen Diskussion hervorrufen. Beispielsweise herrscht eine gewisse "Begriffsverwirrung", wenn von den öffentlichen Mitteln für Erwachsenenbildung die Rede ist. Es gibt unter dem ausdrücklichen Titel der Erwachsenenbildung ein Fördergesetz des *Bundes*, das jedoch keine finanzielle Verpflichtung enthält, und auch den kleineren Teil der öffentlichen Mittel beisteuert. Die *Länder* tragen unter dem Titel der Erwachsenenbildung einen etwas größeren Teil bei, teilweise fallen darunter aber auch Ausgaben, die mit dem Sprachgebrauch von Erwachsenenbildung in der politischen Diskussion nicht unbedingt gemeint sind (Musikschulen, Büchereien). Den größten Beitrag an öffentlichen Mitteln leistet die *Arbeitsmarktpolitik* über die Förderung von Ausbildungsmaßnahmen – deren Beitrag wird jedoch in der politischen Diskussion oft nicht als Teil der Erwachsenenbildung wahrgenommen. Neben der Arbeitsmarktpolitik wird das berufliche Weiterbildungssystem v. a. auch durch die Sozialpartner, insbesondere die Wirtschaftskammer, gefördert, jedoch im wesentlichen ohne Rechtsanspruch.

Box 2: Segmente der beruflichen Erwachsenenbildung

Die folgenden Segmente der beruflichen Erwachsenenbildung können unterschieden werden:

- **Weiterbildungsmarkt.** Der Umfang des Weiterbildungsmarktes ist durch verschiedene Angaben umschrieben, und von den anderen Segmenten aufgrund der unterschiedlich verwendeten Definitionen und Begriffe schwer abzugrenzen. Wenn man von den aktuell verwendeten Werten ausgeht, ergibt sich eine Spanne der Größenordnung von TeilnehmerInnen zwischen 500.000 (konservative Mindestschätzung beruflicher Weiterbildung unter Einschluß betrieblicher Angebote lt. Kailer 1995) und 2.000.000 (Maximalschätzung beruflicher und allgemeiner Angebote der erwachsenen Bevölkerung). Im Bereich der beruflichen Angebote können bis zu 2/3 des Marktes den Einrichtungen der Sozialpartner zugerechnet werden. Das Personal im Bereich der Erwachsenenbildung wird von der KEBÖ jährlich angegeben (1997 waren in diesem Netzwerk 4.300 Personen hauptberuflich tätig, 42.800 auf Honorarbasis und 31.400 ehrenamtlich). Als Beispiel kann die Finanzierungsstruktur von WIFI dienen: Etwa ein Drittel wird von der Wirtschaftskammer subventioniert, zwei Drittel wird über den Markt verkauft, je etwa zur Hälfte von Individuen und Unternehmen.
- **Innerbetriebliche Weiterbildung.** Eine wesentliche Rolle im Rahmen der Weiterbildung spielt die betriebliche Weiterbildung, die in verschiedenen Formen Überschneidungen mit den anderen Segmenten aufweist. Wichtige Bereiche sind die Weiterbildung im öffentlichen Dienst und die Meisterausbildung. Etwa 20-25% der beruflichen Weiterbildung kann als grobe Schätzung der innerbetrieblichen Weiterbildung zugerechnet werden. In diesem Bereich gibt es eine Überschneidung mit den Aktivitäten betrieblicher Personal- und Qualifizierungspolitik, die als *Human resource development* (HRD) bezeichnet werden. HRD, "a new occupation seeking professional

¹⁸ Lenz, W. (1997), Positionspapier zur österreichischen Erwachsenenbildung. Contribution to the high level group at the Federal Ministry of Education and Cultural Affairs: "Megatrends" in Demografie und Arbeitswelt. Vienna (manuscript).

status“ (Odenthal/Nijhof 1996, S. 7)¹⁹, kann als Verbindung zwischen formalisierten und informellen Qualifizierungsprozessen gesehen werden, die auch Weiterbildung und Organisationsentwicklung verbindet. Eine Pionier-Studie aus den frühen neunziger Jahren sieht diese Aktivitäten in Österreich noch begrenzt auf Großunternehmen mit mehr als 1000 Beschäftigten und mehr oder weniger abgekoppelt vom betrieblichen Geschehen (Boos/Heitger 1993).²⁰ Dieser Bereich ist stark in Bewegung, und steht in Zusammenhang mit dem wachsenden Markt an Beratungsfirmen. Die Entwicklung der „Impuls-Zentren“, wie auch der präventiven Maßnahmen im Rahmen der ESF-Unterstützung, die indirekt zur Entwicklung betrieblicher Innovations- und Qualifizierungsstrategien beitragen, sind in diesem Zusammenhang zu erwähnen.²¹

- **Arbeitsmarktausbildung.** Diese bildet einen mehr oder weniger abgegrenzten Bereich des Weiterbildungssystems, der im Rahmen der Zielplanung des AMS in Kombination mit der ESF-Programmplanung auch gesteuert wird. Die Arbeitsmarktausbildung wird vorwiegend für arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen eingesetzt. Der Umfang ist im Zeitablauf wechselnd, bei einer Größenordnung über 50.000 in den letzten Jahren, 1999 gab es eine starke Steigerung. Der größere Teil der TeilnehmerInnen wird auch für den Lebensunterhalt unterstützt, der kleinere Teil befindet sich in betrieblichen Maßnahmen. Im Vergleich zur beruflichen Erstausbildung (etwa 300.000) ist die Größenordnung gering, auch die Ausgaben sind im Vergleich zu anderen Ländern gering. Wenn man die Unterstützung für die Lebenshaltung einberechnet, so entsprechen die Ausgaben pro TeilnehmerIn etwa den durchschnittlichen Ausgaben pro SchülerIn im Bereich der Pflichtschule, obwohl die Dauer der Maßnahmen im Durchschnitt eher kurz ist.
- **Zweiter Bildungsweg.** Dieser Bereich ist vorwiegend öffentlich finanziert, und wächst, ist aber klein im Vergleich zur Erstausbildung. Im Vergleich zu den punktuellen Maßnahmen der Erwachsenenbildung ist die Ausbildung intensiv. Die Größenordnung liegt etwa bei 10% im Vergleich zur Zahl der VollzeitschülerInnen der oberen Sekundarstufe (absolut 20.000), etwa die Hälfte der TeilnehmerInnen besucht die Ausbildung neben einer Beschäftigung.

Es gibt unter dem ausdrücklichen Titel der Erwachsenenbildung ein Fördergesetz des Bundes, das jedoch keine finanzielle Verpflichtung enthält, und sich schwerpunktmäßig auf die allgemeine Erwachsenenbildung bezieht. In diesem Zusammenhang besteht eine minimale Infrastruktur für die Verteilung der Förderungen, in der die KEBÖ praktisch die Selbstverwaltungsinstitution der Einrichtungen der Erwachsenenbildung für die Aufteilung der Fördermittel ist. Die Förderungen beziehen sich vor allem auf die allgemeine Erwachsenenbildung unter Einschluß des Bücherei- bzw. Bibliothekswesens, und anderer Aktivitäten wie teilweise der Musikschulen etc. Ein wichtiger Akteur in diesem Zusammenhang sind die Länder, die den grösseren Teil dieser Art von Förderausgaben für Erwachsenenbildung tragen. Die Verbände sind nicht zuletzt aufgrund dieser Verflechtung mit den Ländern auch schwerpunktmäßig auf der Ebene der Länder organisiert, die Organisation auf Bundesebene hat unterschiedliches Gewicht bei den verschiedenen Verbänden. Ofner/Wimmer (1998) heben die starke Verflechtung der Verbände mit den politischen und ideologischen „Lagern“ hervor, die teilweise zu einer Polarisierung in strategischen Fragen führt.

In der beruflichen Weiterbildung spielen die Sozialpartner eine wesentlich Rolle, deren Bildungseinrichtungen auch in der KEBÖ vertreten sind. Mit der Entwicklung der aktiven

¹⁹ Odenthal, L. & W.J. Nijhof (1996) HRD Roles in Germany. Studies in Human Resource Development. DeLier: Academisch Boeken Centrum/ Universiteit Twente.

²⁰ Boos, F. & B. Heitger (1993) Modernes Personalmanagement und arbeitmarktpolitische Konsequenzen. Research report. Vienna: Bundesarbeitskammer (Chamber of Labour).

²¹ Vgl. OECD (1995) Local Responses to Industrial Restructuring in Austria. Paris: OECD; vgl. auch die Strategien zur Verbesserung der Ausbildungssysteme, in: Europäischer Sozialfonds, Einheitliches Programmplanungsdokument Ziel 4, 1995-1999, Österreich. Wien: BMAS, S.72-77.

Arbeitsmarktpolitik ist die “Arbeitsmarktausbildung” als wichtiges Element der Erwachsenenbildung in Österreich hinzugetreten, die auch den größeren Teil der öffentlichen Ausgaben aufbringt.

Die Auseinandersetzungen um die Entwicklung von politischen Strategien im Bereich der Weiterbildung sind in den letzten Jahren von grundlegenden Meinungsverschiedenheiten geprägt, wobei die Trennlinien wesentlich zwischen den Sozialpartnern, und den mit diesen verbundenen Institutionen verlaufen. Die wesentliche inhaltliche Trennlinie verläuft entlang der Staat - Markt - Dichotomie, wobei die eine Seite verstärkte Regulierung, Institutionalisierung und staatliche Verantwortung einfordert, während die andere Seite sehr deutlich für die Beibehaltung des unregulierten, quasi-marktwirtschaftlichen Systems plädiert. Eine zweite Dimension entlang dieser Trennlinie betrifft die inhaltliche Prioritätensetzung auf der Dimension allgemeine vs. berufliche Weiterbildung. Eine weitere Dimension, die jedoch weniger deutlich ausgeprägt ist, betrifft die Einschätzung des Umfanges der Weiterbildung, die Frage, ob das gegenwärtige Niveau im Prinzip ausreicht, oder ob eine deutliche Erweiterung der Partizipation erforderlich ist.

Ofner/Wimmer (1998, 130-132) betonen in ihrer Einschätzung der Ineffizienzen des Systems einerseits die grundlegenden Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden “Lagern”, die insbesondere auch in die Kooperation zwischen den großen Verbänden der Erwachsenenbildung in der KEBÖ hineinreichen, und durch die Bindung an die jeweiligen Positionen der Träger und die mit ihnen auch verbundenen politischen Parteien bedingt sind. Als wesentliche Punkte der Differenzen, wo nach Meinung der AutorInnen auch keine Annäherung erkennbar ist, werden festgehalten:

- Kompetenzregelung und Rolle des Staates,
- Integration der Erwachsenenbildung in das Bildungssystem,
- gesetzliche Regelung der Bildungsfreistellung,
- Professionalisierung der Erwachsenenbildung,
- Formen der Kooperation.

Als Ineffizienzen im Speziellen werden in dieser Sicht eher jene Aspekte betont, die eine mangelnde Regulierung und Institutionalisierung betreffen:

⇒ Stärkere formale Integration der Erwachsenenbildung in das Bildungssystem, etwa in Richtung der Entwicklung eines modularen Systems der Verbindung von Angeboten in der Erstausbildung und in der Weiterbildung (Beispiel: Modulsystem des BMUK, das verschiedene Angebote des Zweiten Bildungsweges, Aufbaulehrgang, Langform, Kolleg, zu einem 8 semestrigen Lehrgang kombiniert).

⇒ Verstärkte Ordnungspolitik (Normierung des Angebotes, Anrechnung von Abschlüssen, Anschlußmöglichkeiten, Qualitätssicherung).

⇒ Verstärkung der Transparenz und Vergleichbarkeit des Angebotes.

⇒ Verstärkte Professionalisierung der Erwachsenenbildung durch Wachstum des hauptberuflichen Personals, Qualifizierung, etc. (Fortschritte in dieser Richtung werden festgestellt: 1985-95 hat sich das angestellte Personal im KEBÖ-Bereich verdoppelt, der Anteil des pädagogische Personals in Management und Entwicklung wurde von 18% auf 35% gesteigert).

Eine grundlegend andere Position zur Gestaltung der Rahmenbedingungen wird von Schmidbauer (1997)²² vertreten. Er betont zwar die öffentliche Verantwortung als dritte Säule neben Individuen und Unternehmen, unterscheidet aber grundlegend zwischen Marktorientierung und Systemorientierung, bzw. zwischen politischen Ansatzpunkten auf der Angebots- oder Nachfrageseite. “Statt einer vorwiegenden Systemorientierung weist Weiterbildung eine Kundenorientierung auf. Hilft der Staat bei der Entwicklung der Nachfrage, so entwickelt sich ein dazupassendes, erweitertes Angebot im wesentlichen ‘von selbst’.” (Schmidbauer 1997, 82) Der Handlungsbedarf wird bei der Nachfrageförderung gesehen, und ausdrücklich nicht beim Angebot. Daher sollte die Politik vor allem durch Subjektförderung eingreifen, um den Zugang zu verbreitern und Benachteiligung zu verhindern, etwa durch finanzielle Förderung: “Der Index für Verbraucherpreise weist für Kurse zur beruflichen Weiterbildung eine inflationäre Spitzenstellung aus.” (Schmidbauer 1997, 84)

Ausdrückliche Ablehnung erfährt in dieser Position jegliche Formalisierung (Regeln für Anbieterzugang, Trainer, Zertifikate, Lehrpläne und Standardisierung), da diese behindernd für wichtige Aspekte (Pluralität, Vielfalt und v.a. Flexibilität) wirkten, und da außerdem die Schnittstelle zwischen außerbetrieblichen Institutionen und Betrieben nicht regulierbar sei.)

b. Überlegungen und Befunde zur Finanzierung

Die Frage der Finanzierung der Weiterbildung hängt eng mit der Struktur und Gestaltung des Systems und des Rechtsrahmens zusammen. Soweit das System öffentlich finanziert ist, ist damit auch eine Rechenschaftspflicht über die aufgewendeten Mittel verbunden. Soweit dies nicht der Fall ist, insbesondere bei Finanzierung über den Markt und individuelle Beiträge müssen die Aufwendungen erhoben oder geschätzt werden. Damit hängen die

²² Schmidbauer H. (1997) Wie geht's weiter mit der Weiterbildung, in: IBW, Hg. (1997) Lebensbegleitendes Lernen. Aktuelle Beiträge zur beruflichen Weiterbildung in Österreich. Schriftenreihe 104 (Februar), 79-87.

Informationen über die Finanzierung eng mit den Informationen über die Teilnahme zusammen – wenn letztere schlecht und unzureichend sind, so können die Informationen über die Aufbringung der Mittel nicht besser sein. Schließlich besteht auch ein Zusammenhang zwischen der politischen Strategie, die für die Entwicklung des Weiterbildungssystems eingeschlagen wird, und der Notwendigkeit der Verfügung über finanzielle Informationen. Eine marktmäßige Strategie, die auf der Selbststeuerung des Systems aufgrund der Entscheidungen der betroffenen Akteure aufsetzt, wird Informationen über die Finanzierung weniger unmittelbar brauchen als eine Strategie öffentlicher Weiterbildungspolitik. Jedoch sind auch hier einige Einschränkungen angebracht, die mit neueren Entwicklungen der ökonomischen Sichtweise und der Bedeutung der Qualifikation der Bevölkerung für die Einschätzung der Wettbewerbsfähigkeit eines Landes zusammenhängen.

In den neueren wirtschaftswissenschaftlichen Sichtweisen der Qualifikationsentwicklung wird im Bereich der Weiterbildung zunehmend wieder der Aspekt des “Marktversagens” betont, wenn auch in modifizierter Form. Seit langem sind die Argumente über Einschränkungen für die alloкатive Effizienz des Marktes als Steuerungsmechanismus bekannt. Die erste Einschränkung wird unter dem Stichwort “Externalitäten” gemacht und besagt, dass es Güter oder Leistungen gibt, wo es nicht möglich ist, die volle Kongruenz zwischen Aufwendungen und Erträgen herzustellen, wo also andere in irgend einer Form an den Erträgen mitpartizipieren. Dies wird bei Bildungsleistungen in vielfacher Hinsicht angenommen, indem oft gar nicht klar feststellbar ist, wer in welchem Umfang die Erträge lukriert. In beträchtlichem Maße werden hier soziale Erträge angenommen, die nicht direkt individuell zurechenbar sind.²³ Die zweite Einschränkung wird unter den Stichworten “Risiko” und “Unsicherheit” gemacht und betrifft die individuellen intertemporalen Erwartungen hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Aufwendungen und Erträgen. Auch diese Argumentation, die beispielsweise in der “Kreditrestriktion” zum Ausdruck kommt, wie auch darin, dass es bei steigender Dynamik des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umfeldes schwieriger wird, die längerfristig “richtigen” Angebote auszuwählen, wie auch in weiteren Informationsproblemen (über die Qualität der Angebote, oder den tatsächlich zu erwartenden Aufwand im Verhältnis zum Ertrag), ist gut begründet. Diese Einschränkungen für die alloкатive Effizienz des Marktmechanismus, werden nun neuerdings auch für die Alternativstrategie zur öffentlichen Bereitstellung von Bildungsleistungen, die Errichtung von Quasi-Märkten untersucht. David Finegold (1996)²⁴ wirft in einer Analyse der konservativen Ausbildungspolitik im Vereinigten Königreich die Frage nach Marktversagen in Quasi-Märkten auf. Er zeigt, dass die Schaffung von “market analogons” zur Überwindung von Staatsversagen zu neuen Formen des Staatsversagens und des Marktversagens geführt

²³ Vgl. z.B. OECD 1996; als “significant positive externalities” werden gesehen: better health, social cohesion, technological development, economic growth, balanced income distribution, democracy, political participation.

²⁴ Finegold, David (1996) Market failure and government failure in skills investment. In: Booth, Alison L. & Snower, Dennis J. (1996) *Acquiring skills. Market failures, their symptoms and policy responses*. Cambridge: CUP, 235-253.

hat, und gibt der Hoffnung Ausdruck, “... to move the policy debate beyond the false dichotomy between benign governments and perfect markets toward a more productive, realistic assessment of the mix between imperfect markets and imperfect government” (Finegold 1996, S. 250). In der internationalen wissenschaftlichen und qualifikationspolitischen Diskussion wird die Brauchbarkeit der Grundtheoreme der Humankapital-Theorie als Basis für Bildungsstrategien zunehmend angezweifelt, insbesondere die Unterscheidbarkeit zwischen allgemeinen und spezifischen Qualifikationen. Aufarbeitungen von neueren Studien im Bereich der Finanzierung von beruflicher Bildung, wie sie z.B. in der OECD-Jobs-Study²⁵ zusammengefaßt sind, legen neue Sichtweisen dieser Probleme nahe. Diese haben zu dem Ergebnis geführt, dass die Unternehmen den größten Teil der Kosten von Weiterbildung tragen die sie auch keineswegs nur in spezifische Qualifikationen investieren, während sich die Erträge je etwa zur Hälfte auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber aufteilen. Daraus wird geschlossen, dass die Ertragsraten für die Unternehmen geringer sein müssen als die Ertragsraten für die ArbeitnehmerInnen, bzw. dass die Unternehmen nicht die gesamten Erträge für ihre Investitionen lukrieren. Wenn die Arbeitgeber aber über die Finanzierung das Ausmaß der Weiterbildung überwiegend bestimmen, und ihre Ertragsrate unter der sozialen Ertragsrate (die soziale Ertragsrate ist der Durchschnitt der Ertragsraten der beiden Marktparteien) liegt, so führt das zu Unterinvestition in Ausbildung.

Diese Ergebnisse legen nahe, dass die Investitionen der Unternehmen anerkannt werden müssen, und dass zusätzliche Investitionen erforderlich sind. Da die Arbeitnehmer nur bedingt in der Lage sind diese zusätzlichen Investitionen zu tätigen (Liquiditätsproblem, Kreditrestriktion, etc.), muß die öffentliche Hand einspringen. Als grober Richtwert für die Aufteilung der Kosten wird eine Relation von 1:1:1 für Unternehmen, ArbeitnehmerInnen und öffentliche Hand vorgeschlagen. Es werden also zusätzliche Mittel aufgebracht werden müssen, was unter der Bedingung beschränkter Budgets den Druck auf den möglichst wirksamen Einsatz der vorhandenen Mittel erhöht, und auch die Frage nach Möglichkeiten der Umschichtung von Mitteln der Erstausbildung in den Bereich der Weiterbildung aufwirft.

Die Debatte um die Wahl der Steuerungsmechanismen hat sich somit auf der theoretisch konzeptioneller Ebene in den Zwischenbereich zwischen den Extremen der reinen Marktsteuerung und der vollen öffentlichen Bereitstellung verlagert. In den Überlegungen zu einer neuen Strategie des lebenslangen Lernens wurde seitens der OECD die Alternative zwischen politischen Strategien indirekter Eingriffe in den Marktmechanismus und direkter staatlicher Politik herausgearbeitet, in der Frage nach der Alternative zwischen indirekter Intervention und direkter Intervention wird erstere insgesamt ziemlich skeptisch bewertet: “... the market-based approach as a means for ‘steering’ education and training has been challenged since, even with government intervention there is no certainty that the externalities and equity aims have been sufficiently taken into account”. (OECD 1996, S.184)

²⁵ OECD (1994), The OECD Jobs Study, 3 Bde., Paris: OECD.

– “... ‘higher order’ values for society as a whole ... may warrant direct government involvement (through regulation or public provision) as opposed to indirect influence via intervention in the market” (OECD 1996, S.184). Allison Booth und Dennis Snower (1996) schlagen als Ergebnis aus ihrer Zusammenführung von eindrucksvollem neuerem Material mit wesentlichen theoretischen Weiterentwicklungen zu dieser Problematik vor, die Politik erstens auf einer genaueren Analyse der Faktoren aufzubauen, die zu Marktversagen führen, und zweitens eine Bilanzierung der erwarteten Vor- und Nachteile von Marktversagen gegenüber dem Staatsversagen vorzunehmen.

Es ist offensichtlich, dass der Vorschlag, die Finanzierung der Weiterbildung durch die drei beteiligten Akteure zu gleichen Teilen zu organisieren, eine glaubwürdige und von den politischen Akteuren geteilte Erfassung des status quo erfordert. Es gibt aber auch viele Argumente, die selbst im Rahmen rein marktwirtschaftlicher Strategien für eine zureichende Erfassung der eingesetzten Finanzmittel sprechen. Im Bereich des unternehmerischen Handelns haben sich im Zusammenhang mit der Entwicklung von innovativen Strategien (Stichwort: lernende Organisation und Human Resource Development) ebenfalls Ansätze der Bewertung der Qualifikation ihrer Beschäftigten, oder ihres Humankapital-stocks (Stichwort: Human Resource Accounting) entwickelt, die teilweise auch als Ansatzpunkt für Vorschläge der Neubewertung der vorhandenen Werte genommen werden. In diesem Zusammenhang steht der Vorschlag des bildungspolitischen Weissbuches der Europäischen Kommission, dass materielle und berufsbildungsspezifische Investitionen gleich behandelt werden sollen.²⁶ Schließlich wird mit der hohen Bewertung des Qualifikationsstocks eines Landes für die Wettbewerbsfähigkeit z.B. bei Standortentscheidungen ebenfalls auch in einer marktwirtschaftlichen Strategie die Frage der Erfassung der Bildungsinvestitionen aufgeworfen. Hier wurden im Rahmen der OECD-Bildungsindikatoren bereits grosse Fortschritte erzielt, es sind jedoch gerade im Bereich der privaten Beiträge (sowohl der Individuen als auch der Unternehmen) noch viele weisse Flecken offen.

Wendet man sich nun den vorhandenen Informationen zur Finanzierung der Weiterbildung in Österreich zu, so haben einige neuere Studien versucht, den Umfang der aufgewendeten Mittel abzuschätzen, bzw. zusammenzustellen (vgl. insbesondere Ofner/Wimmer 1998, CEDEFOP-Panorama 1998, Schneeberger/Kastenhuber 1998). Mit diesem Studien sind Fortschritte in der flächendeckenden Zusammenstellung der österreichischen Bildungsausgaben erzielt worden, wenn auch die empirische Basis in einer Reihe von Punkten noch sehr schwach ist. Insbesondere bei der Erfassung der privaten Beiträge kann bisher nicht von gesicherten Befunden, sondern nur von ersten vorläufigen Schätzungen gesprochen werden. Da man bei allen Komponenten, also auch bei der öffentlichen

²⁶ Europäische Kommission (1996), Weißbuch zur allgemeinen und Beruflichen Bildung: Lehren und Lernen - Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Finanzierung nicht auf ein zusammenhängendes und regelmäßiges Berichtssystem zurückgreifen kann, müssen selbst die im Prinzip vorhandenen Informationen aus vielen verschiedenen, teilweise nicht ohne weiteres zugänglichen Quellen zusammengestellt werden. Man kann daher ohne beträchtlichen Aufwand zum gegenwärtigen Stand keine zusammenhängende Zeitreihe der aufgewendeten Mittel herstellen, sondern ist auf punktuelle Präsentationen aufgrund vorhandener Analysen angewiesen.²⁷

Ein grober Querschnitt der Ausgaben für Erwachsenenbildung kann aufgrund der vorhandenen Zusammenstellungen und Schätzungen etwa für das Jahr 1995 präsentiert werden (die zugrundegelegten Werte beziehen sich nicht immer auf das gleiche Jahr, manche Werte sind zeitlich nicht genau zuordenbar). Diese Werte liegen in verschiedenen Varianten auch den für Österreich präsentierten Werten in international vergleichenden Studien der OECD und der EU (CEDEFOP), wie auch der aktuell in der österreichischen Diskussion verwendeten Datenbasis zugrunde. Mit allen Vorbehalten und aufgrund einer Reihe von Vorentscheidungen bei der Auswahl der jeweiligen Werte, ergibt sich ein grober, gerundeter vorläufiger Schätzwert der Ausgaben für Erwachsenenbildung von maximal 25,2 Mrd. Schilling (1995), der sich hinsichtlich der Aufbringung der Mittel folgendermaßen zusammensetzt: Die Aufbringung der Mittel durch Öffentlichkeit, Individuen und Betriebe ergibt etwa 6,6 Mrd. : 6,9 Mrd. : 11,7 Mrd. ATS. Nach der Regel der Gleichverteilung würden sich auf Basis der gegebenen Summe 8,4 Mrd. für jede der drei Parteien ergeben, also ein “Defizit” für die öffentliche Hand von 1,8 Mrd., für die Individuen von 1,5 Mrd. und ein “Überschuß” bei den Betrieben von 3,3 Mrd. ATS. Wenn man davon ausgeht, dass Unterinvestition vorliegt, und dass die Ausgaben der Betriebe den Maßstab für ein “Gleichgewicht” auf gegebenem Niveau darstellen, so würde sich für den Ausgleich der “Unterinvestition” eine Differenz zwischen den gegebenen 25,2 Mrd. ATS und den hypothetischen 35,1 Mrd. ATS ($3 \times 11,7$ Mrd. ATS) von 9,9 Mrd. ATS ergeben, die zusätzlich aufzubringen wären. Unter der Vorgabe der Gleichverteilung wären davon von der öffentlichen Hand 5,1 Mrd. ($11,7 - 6,6 = 5,1$ Mrd. ATS) und von den Individuen 4,8 Mrd. ($11,7 - 6,9 = 4,8$ Mrd. ATS) zusätzlich aufzubringen.²⁸

Außer dieser Rechnung gibt es mehrere Alternativrechnungen. Zunächst könnte man verschiedene Varianten von Berechnungen bzw. Schätzungen für die drei Komponenten

²⁷ Dies gilt selbst für die Erfassung des Aufwandes im Bereich der Erstausbildung, wo die privaten Aufwendungen (insbesondere die der Betriebe für die Lehrlingsausbildung; vgl. Lassnigg/Steiner 1997) nicht erfaßt werden und auch in der Berechnungsweise umstritten sind, aber auch für eine Reihe von Komponenten der öffentlichen Aufwendungen, die teilweise nicht bekannt sind, und teilweise nicht zugerechnet werden (vgl. Lassnigg, L., *Finanzielle Aspekte der Schulentwicklung - Grenzen der staatlichen Schulfinanzierung?* Erziehung und Unterricht, 1995, 145, S. 389-400).

²⁸ Vermutlich ist der Wert für die Beiträge der Individuen überschätzt. Hier könnte von einer realistischeren Spanne zwischen 2,4 Mrd und 4,2 Mrd. ausgegangen werden. Entsprechend würde sich das angenommene zusätzliche Aufkommen erhöhen (die Spanne bewegt sich zwischen einem Defizit von 3,3 Mrd. bis zu einem zusätzlichen Erfordernis von 9,3 Mrd.).

heranziehen, da die präsentierte Rechnung eine gewisse Willkürlichkeit enthält: Erstens handelt es sich bei der Schätzung der Aufwendungen der Betriebe um eine mittlere Variante von mehreren Varianten. Zweitens handelt es sich bei den Aufwendungen der Individuen um eine Maximalvariante. Drittens gibt es verschiedene Zusammenstellungen der öffentlichen Ausgaben. Viertens handelt es sich um das Niveau von 1995, und es stellt sich die Frage der Veränderungen seitdem, wobei auch die Variabilität in der Zeit eine Rolle spielt (beispielsweise gibt es im Bereich der Arbeitsmarktausbildung aktuell einen sprunghaften Zuwachs, dessen Nachhaltigkeit jedoch unsicher ist, aber auch die verschiedenen Beiträge können unterschiedlich wachsen). In der Studie von Ofner/Wimmer (1998) wird eine andere Vorgangsweise für die Berechnung der “Unterinvestition” gewählt. Aufgrund von OECD-Benchmark-Werten wird eine Ausdehnung der Beteiligung von 26% auf “idealerweise” 40% befürwortet; auf Basis der gegebenen Kostenrelationen wird eine “Lücke” von erforderlichen zusätzlichen Ausgaben von etwa 15 Mrd. ATS jährlich für Erwachsenenbildung geschätzt, wobei hier vor allem an die öffentliche Hand gedacht wird. Gerhard Riemer (1999) geht bei der Veranschlagung der erforderlichen Investitionen von der Relation des Qualifikationserwerbs zwischen Erstausbildung und Weiterbildung aus: “Da wir ca. 70% unseres Wissens und Könnens nach der Erstausbildung erworben haben, muss dies auch Konsequenzen für die Bildungsbudgets haben. Wenn heute die Relation von Investitionen in die Erstausbildung zur Weiterbildung 90:10 beträgt, ist dieser stufenweise auf 70:30 zu verändern.”(Riemer 1999, S. 41)²⁹ Diese Knüpfung der Weiterbildungsausgaben an die Ausgaben für die Erstausbildung wirft die Frage nach der zugrundeliegenden Basis, wie auch die Frage nach den Quellen für die Aufbringung der Mittel, auf: Bezieht man die Relation nur auf die öffentliche Komponente, so fragt sich, was als Bildungsbudget für Erstausbildung gerechnet werden soll (nur Berufsbildung? Einschluß der Hochschulbildung, wie zu berechnen? Einschluß der Pflichtschule bzw. der Allgemeinbildung?), ebenso fragt sich, was als Bildungsbudget für Weiterbildung gerechnet werden soll (insbesondere Einschluß der Arbeitsmarktausbildung oder nicht? Eine Sonderfrage bezieht sich auf die betrieblichen Ausgaben für die Lehrlingsausbildung, und deren zunehmende öffentliche Förderung.) Wenn die Basis gefunden ist, so fragt sich weiter, ob die angestrebte Relation durch eine Umschichtung und damit eine Reduzierung der Erstausbildung erreicht werden soll, oder ob eine Ausweitung des gesamten Budgets, oder eine Mischung der beiden Strategien gewählt werden soll.

²⁹ Riemer G. (1999) Bildung ist mehr - Bildung und Qualifikation für die Arbeitswelt von morgen, in: BMUK, Hg., Bildung ist mehr. Konferenz der Bildungsminister. Baden, 23.-24. Oktober 1998.

Box 3: Schätzungen für die Aufbringung der Mittel für Erwachsenenbildung (etwa 1995)

- **Öffentliche Mittel 6,6 Mrd. Schilling**, die sich aus mehreren Komponenten zusammensetzen: (1) Förderausgaben des Bundes und der Länder, (2) Zweiter Bildungsweg und Fernstudien, (3) Einrichtungen für Weiterbildung im öffentlichen Dienst, (4) Arbeitsmarktausbildung. Entsprechend der Struktur des Rechtsrahmens und der sind die Förderausgaben der öffentlichen Hand sehr begrenzt. Den Hauptteil der Förderausgaben tragen die Länder und die Angaben differieren je nach Berechnungsart beträchtlich. Eine neuere Zusammenstellung von Ofner/Wimmer (1998) ergibt für die Förderausgaben der öffentlichen Hand etwas weniger als eine Mrd. ATS. Inklusive der Einrichtungen für die Weiterbildung der öffentlichen Bediensteten, Beamten und Lehrpersonen, sowie der Schulen für den Zweiten Bildungsweg und der Fernstudieneinrichtungen ergibt sich für 1995 ein Betrag von etwa 2,9 Mrd. ATS (212 Mill. EURO) und zusätzlich für die Arbeitsmarktausbildung ein Betrag von 3,7 Mrd. ATS (269 Mill. EURO).³⁰ Insgesamt summieren sich die öffentlichen Mittel auf 6,6 Mrd. ATS (480 Mill. EURO).
- **Beiträge der Individuen 6,9 Mrd. Schilling**, ergeben sich aufgrund der in Befragungen erhobenen Bereitschaft für Beiträge zur Weiterbildung, und stellen daher eine Maximalschätzung dar. Teilweise werden riesige Spannen von möglichen Werten unterstellt (CEDEFOP-Panorama 1998 präsentiert beispielsweise einen Minimalwert von nur 500 Mill., so dass der Maximalwert fast das 14-fache ausmacht). Je nach den Annahmen über das Ausmaß und die Form der Partizipation ist dieser Wert mehr oder weniger plausibel. Eine grobe Rückrechnung bei unterschiedlichen Partizipationsquoten ergibt durchschnittliche Beiträge in der Größenordnung zwischen 5.000 ATS und 8.500 ATS pro TeilnehmerIn. Rechnet man umgekehrt von einem durchschnittlichen Beitrag von 3.000 ATS pro TeilnehmerIn auf unterschiedliche Partizipationsquoten hoch, so ergibt sich eine Spanne des Aufkommens in der Größenordnung zwischen 2,4 Mrd. ATS und 4,2 Mrd. ATS.
- **Beiträge der Unternehmen 11,7 Mrd. Schilling** werden als mittlere Schätzung in den verschiedenen Studien verwendet. Auch hier handelt es sich um eine Hochrechnung, wobei von Betriebsbefragungen hochgerechnet wird.

c. Marktstruktur und „Anbieterpluralismus“

Zum „Anbieterpluralismus“ ist zu sagen, dass es eine Vielzahl von Anbietern zwar gibt, insbesondere die Zahl von kleinen privaten Trainer- und Beratergruppen wächst rasch, und beläuft sich nach Schätzungen ohne Einzelpersonen auf 1.500 bis 3.000 Anbieter. De facto ist der „Markt“ aber in hohem Maß von den beiden Instituten der Sozialpartner geprägt, wobei das Institut der Arbeitgeberseite bedeutend größer als jenes der Arbeitnehmerseite ist. Diese beiden teilen sich etwa 2/3 der externen Marktes (d.h. ohne betriebliche Angebote für Kunden und Lieferanten).³¹ Der hohe Monopolisierungsgrad des österreichischen Weiterbildungssystems wird einerseits in der österreichischen Diskussion oft positiv gewertet, als Zeichen für die hohe Akzeptanz dieser Institutionen, andererseits aber auch kritisiert, insbesondere von stärker marktwirtschaftlich orientierten Positionen³², in jüngster

³⁰ Ohne Strukturmilliarde, inkl. DLU, 135.000 Förderfälle; Verteilung der Ausgaben: 30% Schulungen in WB-Einrichtungen, 7% Schulungen in Betrieben, 3% Investitionen, 60% DLU.

³¹ Die Aufstellung ist zwar nicht ganz rezent, dürfte aber in Hinsicht auf die Relationen zwischen den verschiedenen Kategorien von Anbietern am ehesten vergleichbar sein. Die Relation zwischen WIFI und BFI scheint im Vergleich zu anderen Aufstellungen zugunsten des WIFI deutlich verzerrt zu sein, die BFI-Beteiligung liegt nach anderen Quellen eher bei einem Drittel bis zur Hälfte des WIFI.

³² NAP, S. 21; OECD (1997), OECD Wirtschaftsberichte 1996-1997: Österreich. Paris: OECD.

Zeit werden auch von manchen Autoren stark überproportionale Preissteigerungen in diesem Sektor hervorgehoben.³³

Wenn man die übrigen Anbieter betrachtet, so handelt es sich teilweise um berufliche Angebote von ansonsten etablierten oder geförderten Institutionen, der „freie und offene“ Markt dürfte nach dieser Aufstellung bei maximal einem Sechstel der Anbieter liegen.

Übersicht 1: Aufgliederung der Beteiligung nach Anbietern (lt. Kailer 1995)

WIFI	240.000	
BFI	60.000	v.a. AMS-Ausbildungen
Betriebe Kunden/Lieferanten	100.000	
Private Trainer/Beratergruppen	50.000	Mindestschätzung
Management-Institute	20.000	
Volkswirtschaftliche Gesellschaften (beruflich)	20.000	
Volkshochschulen (beruflich)	20.000	
Berufstätigenschulen	15.000	
Universitäten	16.000	

Die Finanzierungsquellen der beiden „großen“ Anbieter der Sozialpartner unterscheiden sich beträchtlich (CEDEFOP-Panorama 1998), was auch die Marktposition beeinflussen dürfte. Während das WIFI vor allem über das freie Kursangebot und die Wirtschaftskammer als Träger finanziert wird (also indirekt in hohem Maße durch die Betriebe, indem diese in beträchtlichem Ausmaß auch die private Beteiligung fördern), ist das BFI in hohem Maße von der Förderpolitik des AMS abhängig, und finanziert sich in zweiter Linie über das freie Kursangebot.

Eine umstrittene Frage betrifft die Kritik an der „Monopolisierung“ des „Weiterbildungsmarktes“ durch die großen Anbieterorganisationen. Diese Kritik wird durch vorhandene empirische Befunde zur Weiterbildung im Prinzip gestützt.³⁴ Der hohe

³³ Gehmacher, E. (1998), Die Öffnung des Zuganges zur Weiterbildung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe. In: BMUK (1998), Europäische Berufsbildungskonferenz. Grundlagendokumente. Wien, 69-76, 69; vgl. auch Ofner / Wimmer (1998).

³⁴ Es gibt zwar eine Vielzahl von Anbietern, insbesondere die Zahl von kleinen privaten Trainer- und Beratergruppen wächst rasch, und beläuft sich nach Schätzungen ohne Einzelpersonen auf 1.500 bis 3.000 Anbieter. De facto ist der „Markt“ aber in hohem Maß von den beiden Instituten der Sozialpartner geprägt, wobei das WIFI bedeutend größer ist als das BFI. Diese beiden teilen sich etwa 2/3 der externen Marktes (d.h. ohne betriebliche Angebote für Kunden und Lieferanten) die BFI-Beteiligung liegt nach verschiedenen Quellen zwischen einem Viertel bis zur Hälfte des WIFI. Wenn man die übrigen Anbieter betrachtet, so handelt es sich teilweise um berufliche Angebote von ansonsten etablierten oder geförderten Institutionen, der „freie und offene“ Markt dürfte nach dieser Aufstellung bei maximal einem Sechstel der Anbieter liegen. Ein weiterer Faktor, der im Zusammenhang mit der Anbieterstruktur eine Rolle spielt, besteht darin, dass die Sozialpartner in der Organisation des AMS eine bedeutende Rolle spielen, und auch in den begleitenden Strukturen für die Unterstützungen des Europäischen Sozialfonds (die in hohem Maße die Arbeitsmarktausbildung unterstützen) vertreten sind (Mayer, Lassnigg, Unger 2000, 44). Die Finanzierungsquellen der beiden „großen“ Anbieter der Sozialpartner unterscheiden sich beträchtlich (CEDEFOP-Panorama 1998), was auch die Marktposition beeinflussen dürfte. Während das WIFI vor allem über das freie Kursangebot und die Wirtschaftskammer als Träger finanziert wird (also indirekt in hohem Maße durch die Betriebe, indem diese in beträchtlichem Ausmaß auch die private Beteiligung fördern), ist das BFI in hohem Maße von der Förderpolitik des AMS abhängig, und finanziert sich in zweiter Linie über das freie Kursangebot. Mayer K Lassnigg L. Unger M (2000) Social Dialogue on Training. Case study Austria. Forschungsbericht des IHS. Wien.

„Monopolisierungsgrad“ des österreichischen Weiterbildungssystems ist jedoch nicht nur Gegenstand von Kritik, sondern wird in der österreichischen Diskussion überwiegend positiv gewertet, als Zeichen für die hohe Akzeptanz dieser Institutionen³⁵

Dies verweist auf ein Grundelement des österreichischen Koordinationssystems, das hinter der Metaphorik des Marktes verschwindet, und in der Diskussion kaum explizit gemacht wird: Der überwiegende Teil der Weiterbildungsstrukturen kann als Form der Produktion von kollektiven Gütern als Alternative zur marktmäßigen Produktion interpretiert werden³⁶ – in dieser Sicht handelt es sich also nicht um einen „monopolisierten Markt“ sondern in der Hauptseite gar nicht um einen Markt.

Ein weiterer Aspekt, der in der weiterbildungspolitischen Diskussion nicht genügend beachtet wird, und vermutlich auch in seiner Komplexität und Wirksamkeit unterschätzt wird, betrifft die regionale und lokale Dimension. Die Kompetenzverteilung im Bereich der Erwachsenenbildung siedelt beim Bund schwache und zersplitterte Kompetenzen an, und verteilt einen etwas größeren Bereich der Aktivitäten auf die Länder. Dadurch gibt es keine zentrale Koordinationsinstanz, die auf gesetzlicher Ebene begründet ist. Die Diskussion bezieht sich kritisch darauf, indem jedoch diese staatliche Form übergreifender Koordination, letztlich im hierarchischen Modell, tendenziell als einzige Möglichkeit ins Auge gefasst wird.³⁷ Andererseits werden in dieser Diskussion aber die Potentiale gerne übersehen, die sich in den regionalen und lokalen Strukturen entwickeln können, und die neuerdings mit dem Begriff des „regionalen Innovationssystems“ (Tödtling 1998) verbunden werden. Allerdings verweisen die bisherigen Studien auf die hohe Komplexität und die vielen ungelösten Fragen und praktischen Koordinationsprobleme, die in diesem Bereich stecken.³⁸

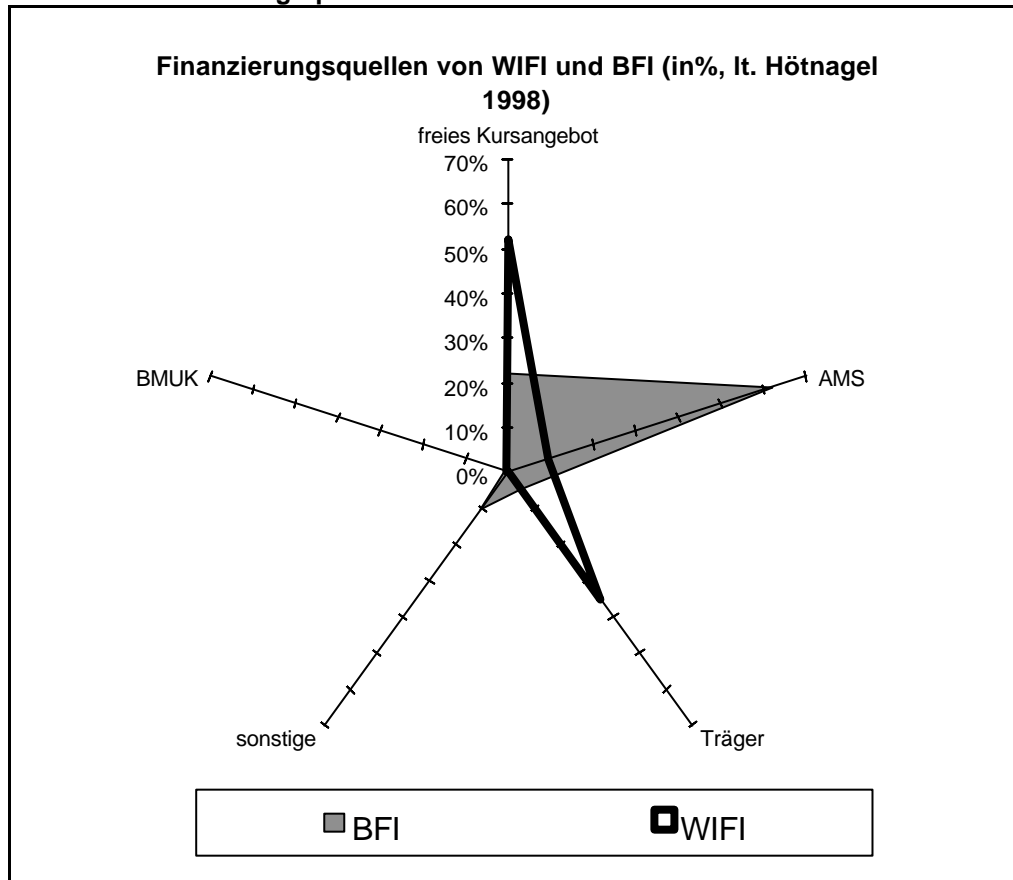
³⁵ NAP, S. 21; OECD (1997); von manchen Autoren werden auch stark überproportionale Preissteigerungen in diesem Sektor hervorgehoben, die unterschiedlich gewertet werden: um auf die Notwendigkeit von Förderungen des Zuganges hinzuweisen, oder aber auch als Argument für zunehmend realistische Preisgestaltung gegenüber Unterbietungspraktiken in der Vergangenheit (Gehmacher 1998, 69); vgl. auch Ofner, Wimmer (1998). OECD (1997), OECD Wirtschaftsberichte 1996-1997: Österreich. Paris: OECD. Gehmacher, E. (1998), Die Öffnung des Zuganges zur Weiterbildung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe. In: BMUK (1998), Europäische Berufsbildungskonferenz. Grundlagendokumente. Wien, 69-76.

³⁶ Vorläufige Überlegungen zu diesen Fragen wurden in der Diskussion anlässlich eines Vortrages im Benedikt Kautsky Kreis (Neujahrseminar 2000, Bad Mitterndorf, 3.1.2000) präsentiert. Der Autor ist den DiskutantInnen für wichtige Anregungen zu Dank verpflichtet. Auch die ausführlichen Diskussionen mit Vertretern der österreichischen Sozialpartnerorganisationen anlässlich einer Studie über den sozialen Dialog in Ausbildungsfragen (Mayer, Lassnigg, Unger 2000) haben wichtige weitere Anregungen erbracht.

³⁷ Eine OECD-Studie aus den späten achtziger Jahren (Dymond et al. 1988) arbeitete die fehlende Koordination bereits heraus, und schlug vor, eines der beteiligten Ministerien mit der Koordinationsfunktion zu betrauen. Dymond, W.R. et al. (1988), Labour market training for the future. A review of the United Kingdom, Austria and Finland. Paris: Bericht an die OECD, MAS(88)17.

³⁸ Franz Tödtling (1998) berichtet vorläufige Ergebnisse aus einer international vergleichenden Studie über die Steiermark, wo er einerseits verschiedene Schwächen herausarbeitet (zu wenig Nutzung der Universitäten und Forschungseinrichtungen, Gründe nicht zu kooperieren, politische trajectories und „lock-ins“, etc.) und auch im Hinblick auf regionalpolitische Ansatzpunkte und Strategien einen begrifflichen Raster aufspannt: innovationsorientierte Instrumente vorhanden, aber Mangel an einer „systematischen Koordination und Verknüpfung dieser Instrumente“ (ibid., 71); Verbesserung der Akzeptanz, Wirksamkeit und Koordination der Organisationen an den Schnittstellen zwischen „den Bereichen Wirtschaft – Forschung – Ausbildung – Finanzierung – Politik“ (ibid., 71):

Grafik 8: Finanzierungsquellen



Einrichtungen des Technologietransfers, universitäre Außeninstitute, Technologiezentren, Fördereinrichtungen, Anreize und Barrieren zwischen Universitäten und Unternehmen (gemeinsame Sprache, Organisationskultur; Mechanismen: „Mobilität von Absolventen“, „aktive Kontaktabbahnung“, „Stimulierung von Kooperation“ (ibid., 71/72). Eine OECD-Studie (1995) hat ebenfalls auf die große Vielfalt von Aktivitäten und Ansätzen auf regionaler Ebene, aber die gleichzeitig feststellbaren Koordinationsanforderungen und -probleme hingewiesen. Es wird der Lokale Entwicklungsansatz hervorgehoben, der vor allem als eine Einstellung, als eine Art und Weise, die Arbeit zu tun, bezeichnet wird. Als Gefahr wird bezeichnet, vor allem bei Implementation durch externe Konsulenten, dass die Schaffung dieser Einstellung nicht gelingt, sondern eher eine Reihe von Projekten entsteht, die mehr oder weniger additiv abgewickelt werden. Es geht um die Entwicklung eines "Geistes" lokaler Entwicklung, als Komplement zur Regionalpolitik, als Art und Weise, wie Projekte der Unternehmensgründung und Schaffung von Arbeitsplätzen abgewickelt werden. Eine neue Rolle entsteht für die zentralen Autoritäten: haben nach wie vor ihre zentrale Funktion, aber eine Änderung der Rolle zu Unterstützer und Mediator ergibt sich (Tradition der Ansiedlung von großen Unternehmen, vs. Hilfe zur Selbsthilfe). Intermediäre Institutionen (z.B. ÖAR, ÖSB, IFA/IA B, ARGE Region/Kultur) sind wichtig für die Implementation, aber gleichzeitig ergeben sich mögliche Probleme auf der Ebene der Accountability, sowie der Monopolbildung bei bestimmten Anbietern. In beiden Punkten werden die Probleme im Prinzip als "produktiv gelöst" angesehen: (a) durch eine dualistische Struktur (private Form und öffentliche Verantwortung; zentrale und lokale Elemente und Kontrakte); (b) Vorteil der längerfristigen Entwicklung und Verantwortung, schafft gute vertikale Integration. Allgemein wird als Problem die mangelnde horizontale Kohärenz gesehen. "there seems to be an absence of clear and broad strategic planning among the varied actors pursuing area-based objectives"(OECD 1995, p.85). OECD (1995) Local Responses to Industrial Restructuring in Austria. Paris: OECD. ÖIR (Austrian Institute for Regional Planning) (1997), Die regionalpolitische Relevanz von Impulszentren in Österreich, research report. Vienna (manuscript).

d. Transparenz

Es besteht seit Jahren, wenn nicht schon seit Jahrzehnten Einigkeit über mangelnde Markttransparenz. Es wurde versucht, ein flächendeckendes Informationssystem aufzubauen (EBIS), dies ist jedoch bis jetzt nicht entsprechend gelungen.³⁹ Die Ursachen für den vielfach als mangelhaft eingeschätzten Fortschritt sind umstritten, durch eine Neuorganisation wurde nun ein neuer Anlauf gestartet.

3. Politik für Weiterbildung und *Lifelong Learning* im Nationalen Aktionsplan (NAP) 1998/99

3.1 Die Maßnahmenstruktur

NAP 1998

Im Rahmen des NAP 1998 wurde ein Spektrum an 16 Maßnahmen entwickelt, die sich explizit auf den Bereich der Weiterbildung beziehen (im Vergleich zu einer mehr als doppelt so hohen Zahl von 36 Maßnahmen im Bereich der Erstausbildung). Darüber hinaus spielen Weiterbildungsmaßnahmen auch im Rahmen der Maßnahmen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie auch im Rahmen der ESF-Strukturpolitik eine wichtige Rolle⁴⁰, so dass die Gesamtstrategie zur Weiterbildung einen etwas breiteren Rahmen hat. Die Maßnahmenstruktur zur Aus- und Weiterbildung spiegelt also einerseits in gewisser Weise die starke Schwerpunktsetzung des österreichischen Ausbildungssystems im Bereich der Erstausbildung – andererseits wurde mit den vorgeschlagenen Maßnahmen im Rahmen des NAP 1998 aber auch indirekt erstmals eine vergleichsweise umfassende Strategie zur Entwicklung der Weiterbildung und des *Lifelong Learning* in Österreich von politisch verantwortlicher Stelle formuliert, die von einem breiten Rahmen an Akteuren getragen ist.

Es wird ein breites Spektrum an Maßnahmen ins Auge gefaßt, das in seiner Gesamtheit ein ziemlich umfassendes Reformprogramm für das österreichische Weiterbildungssystem darstellt: Aufbau von Koordinationsstrukturen, Ausbau der Angebote unter der Berücksichtigung des verstärkten Einsatzes der Informationstechnologien (Telelernzentren, Fernstudien), Schritte in Richtung eines übergreifenden Anerkennungssystems (Modularisierung), einige Maßnahmen zur Erweiterung des Zuganges zur Weiterbildung insbesondere durch Abschwächung der sozialen Selektivität, und Förderung der Einbindung der Betriebe und Unternehmen in das Weiterbildungssystem (siehe Übersicht 2).

³⁹ Vgl. Kanelutti, E. (1996), Bildungsberatung, -information und -datenbanken in Österreich. In: BMUK (Ed.), Statements zur Enquete “Neue Wege in der beruflichen Aus- und Weiterbildung”. Wien (hektografiert).

⁴⁰ Vgl. LL 2: Neustart für langzeitarbeitslose Erwachsene und LL 4 Erhöhung der Personenzahl in aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen: Qualifizierung von Arbeitslosen, Wiedereinsteigerinnenprogramm, etc.

Übersicht 2: Maßnahmen zur Weiterbildung im NAP 1998

1) Maßnahmen zur Reform des Institutionengefüges
<ul style="list-style-type: none"> • Einbindung der ArbeitnehmerInnen in betriebliche Innovationsprozesse • Erweiterung der Bildungsdatenbank sowie kostenlose Bildungsberatung • Regionale Bildungsverbünde
2) Maßnahmen zur Beeinflussung der Angebotsstruktur
<ul style="list-style-type: none"> • Errichtung multifunktionaler Bildungszentren • Einrichtung von Telelernzentren • Ausbau von Fernstudien im 2. Bildungsweg (Schule und Uni), regionale Betreuungseinrichtungen, Postgraduate im Fernstudium) • Modularisierung der Erwachsenen- und postgradualen Bildung • Teilrechtsfähigkeit für Schulen volle Rechtsfähigkeit für Unis um arbeitsmarktrelevante Spezialausbildungen zur Weiterbildung rasch und unbürokratisch anbieten zu können • Verbesserung des Zugangs zur Weiterbildung für regional oder anderweitig Benachteiligte • Projekte zur Modularisierung universitärer Studiengänge
3) Maßnahmen zur Erhöhung der Bildungs- und Ausbildungsbeteiligung
<ul style="list-style-type: none"> • Nachholen des Hauptschulabschlusses für Jugendliche bis 18 • Vorbereitungslehrgänge für Berufsreifeprüfung ausweiten • Förderung von Chancengleichheit (Weiterbildung in Karenz, regionale Strukturen für Frauen, betriebliche Weiterbildung für Frauen) • Arbeitnehmerförderung zur Reduzierung finanzieller Zugangsbarrieren zur Weiterbildung • Neuausrichtung der Förderung von Investitionen hin zur Berücksichtigung von Bildungsinvestitionen • Verknüpfung der Förderhöhe von Unternehmen gekoppelt an Bildungsinvestitionen

Eine Einigung der wichtigen gesellschaftlichen und politischen Akteure auf dieses Reformprogramm stellt in seinen Umrissen sicherlich einen wichtigen Fortschritt für die österreichische Weiterbildungspolitik dar. Im Hinblick auf eine gezielte und wirksame Verwirklichung des Programmes sind jedoch einige Bemerkungen angebracht, bzw. einige Fragen zu stellen:

Das Programm erscheint in seiner Gestaltung in verschiedener Hinsicht noch sehr offen, indem erste Schritte in den verschiedenen Bereichen angesetzt werden, ohne dass jedoch die zu erreichenden Ziele und die dafür anzusetzenden Mittel ausreichend erkennbar sind.

- Fast noch deutlicher als im Bereich der Erstausbildung bezieht sich das ins Auge gefaßte Maßnahmenpektrum auf den Bereich von Vorleistungen für den Aufbau des Weiterbildungssystems, insbesondere auf die Förderung der Angebotsstruktur und den Aufbau eines institutionalisierten Weiterbildungssystems.
- Auch in der Sozialpartnervereinbarung für Ausbildung, Berufserfahrung, Praktika, Verbesserung der Vermittelbarkeit (LL 4) wird auf die Entwicklung der Weiterbildung durch ein ausdrückliches Bekenntnis zur lebensbegleitenden Weiterbildung Bezug genommen (NAP 1998 S.19). Die eingeschlagene Strategie läßt ebenfalls – zumindest indirekt -- einen Schwerpunkt bei der Förderung und Entwicklung des Angebotes erkennen, indem die verstärkte Nutzung der Weiterbildungsinstitute der Sozialpartner, der Ausbau der vorhandenen Infrastruktur im Bereich dieser Anbieter, und die Schaffung neuer Arbeitsplätze im Bereich der beauftragten Bildungsinstitute sehr deutlich betont

wird. Eine Gewichtung der Maßnahmen dieses Typs im Vergleich zu Maßnahmen der Förderung des Zuganges (Subjektförderung) wird nicht ausdrücklich vorgenommen, jedoch wird bei den Vorschlägen und Maßnahmen für die Förderung der Zugänglichkeit und der Teilnahme für die ArbeitnehmerInnen sehr deutlich die – tendenziell begrenzende -- Zielgruppenorientierung und die Treffsicherheit betont.

- Maßnahmen zur Einbindung des betrieblichen Sektors und zur Förderung des Zuganges der ArbeitnehmerInnen sind zwar angesprochen, der Schwerpunkt scheint jedoch stärker bei der Förderung von Ausbildungsinstitutionen zu liegen. Angesichts des bereits angesprochenen hohen Monopolisierungsgrades des österreichischen Weiterbildungssystems wäre diese Schwerpunktsetzung zu hinterfragen.
- Schließlich deutet sich in der Strategie des NAP zur Weiterbildung eine gewisse Arbeitsteilung dergestalt an, dass Maßnahmen mit direktem Bezug zur Beschäftigung mehr oder weniger ausschließlich im Rahmen der Arbeitsmarktausbildung vorgesehen sind, was bestimmte Fragen der Arbeitsteilung und Koordination aufwirft. Daher scheint im Rahmen der österreichischen Weiterbildungspolitik auch die Frage berechtigt, inwieweit noch eine bessere Koordination zwischen den Maßnahmen der Arbeitsmarktausbildung und den übrigen Strategien der Weiterbildungspolitik möglich wäre.

NAP 1999

In den Schwerpunktbereichen des NAP 1999 ist zwar eine deutliche Ausweitung der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik, und darunter auch für Ausbildungsmaßnahmen vorgesehen, die Stärkung des lebensbegleitenden Lernens stellt jedoch keinen wesentlichen Schwerpunkt dar. Im Bereich der LL99 6 wurden im Einklang mit den Empfehlungen der Europäischen Beschäftigungsstrategie quantitative Zielsetzungen zur Ausweitung der Weiterbildungsquote von niedrig Qualifizierten auf das Niveau der mittel Qualifizierten formuliert, jedoch werden keine systematischen Überlegungen über den dafür erforderlichen Mittelaufwand angestellt, und auch der Zeithorizont dieser Zielsetzung ist nicht näher spezifiziert.

In der Steuerreform (LL99 18) ist eine steuerliche Erleichterung für Aus- und Fortbildung vorgesehen (Freibetrag von 9% für Unternehmen, Verbesserung der Absetzbarkeit für ArbeitnehmerInnen).

3.2 Schlussfolgerungen und Fragen zur Weiterentwicklung

Die bisherigen Auswertungen stellen dem österreichischen Weiterbildungssystem ein vergleichsweise günstiges Zeugnis aus, wenn auch diese Befunde noch einer weiteren Untermauerung bedürfen. Ein klareres Bild über die Beteiligung, das auch qualitative Befunde einschließt, wie auch eine bessere Fundierung der verfügbaren Informationen (etwa

eine Klärung der angesprochenen Unstimmigkeiten), wie auch bessere Informationen über die Finanzierung der Weiterbildungsaktivitäten wären wichtige weitere Schritte.

- Unmittelbar haben sich *Ungleichgewichte im Geschlechtervergleich* ergeben, die eine Verstärkung der Aufmerksamkeit für die Förderung der Beteiligung von Frauen nahelegen.
- Die generelle Ungleichheit der Beteiligung zwischen den verschiedenen *Bildungsstufen*, wie auch zwischen den *Altersgruppen* zeigt sich auch in Österreich, und legt besondere Fördermaßnahmen in diesem Bereich nahe. Die Zielsetzung des NAP 1999 zur Angleichung der Beteiligungsquote der unqualifizierten Berufstätigen an die der mittel Qualifizierten stellt einen Schritt in dieser Richtung dar.

Die Frage nach den wichtigsten Schwerpunkten und Schritten zur Förderung der Entwicklung eines Systems von life-long-learning, bleibt auch mit diesen Informationen noch offen, wenn auch eine bessere Klärung der Stellung Österreichs erreicht wurde. Insbesondere die Frage, inwieweit ein zusätzlicher Finanzierungs- und Förderungsbedarf besteht, um eine befriedigende Dimensionierung des Systems zu erreichen, bleibt noch offen. Der Länderbericht für die OECD-Studie enthält erste grobe Schätzungen auf Basis eines Benchmarkings im OECD-Vergleich, die einen sehr hohen zusätzlichen Finanzbedarf für Aus- und Weiterbildung indizieren. Diese Werte einer Überprüfung zu unterziehen, könnte ein wichtiger nächster Schritt sein.

Eine wesentliche Frage stellt sich nach wie vor im Hinblick auf die Bewertung der *finanziellen Beteiligung der ArbeitnehmerInnen und der Betriebe und Unternehmen* an Weiterbildung, und insbesondere im Hinblick auf die soziale Selektivität und Gefahr der Ausschließung Älterer und wenig Qualifizierter einerseits und auf die Partizipationsmöglichkeiten der kleinen und mittleren Betriebe andererseits: In Abhängigkeit von dieser Bewertung wäre die Gewichtung zwischen Maßnahmen zur Förderung der Angebotsstruktur und Maßnahmen zur Förderung der Beteiligung zu überprüfen und in Richtung letzterer zu verschieben. Auch wenn eine quantitative Zielsetzung zur Anhebung der Beteiligung der wenig Qualifizierten angegeben ist, bleibt dennoch die Frage bestehen, ob dies durch die angebotsseitige und institutionell orientierte Strategie erreicht werden kann.

Hinsichtlich einer besseren Abstimmung zwischen der Arbeitsmarktausbildung und der Weiterbildung können einige *Probleme und Zielkonflikte* auftreten, die zur Kenntnis genommen und einer Klärung zugeführt werden sollten. Auf der einen Seite können Qualifizierungsmaßnahmen gezielt für die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit arbeitsmarktpolitisch benachteiligter Personen oder Gruppen eingesetzt werden (z. B. um aus einer Situation der Langzeitarbeitslosigkeit herauszuführen), auf der anderen Seite sind ausgeprägte Probleme der Wiederbeschäftigung oft auch mit mangelnden oder fehlenden Voraussetzungen für weitergehende Ausbildungsprozesse verbunden (Motivationsprobleme,

fehlende Grundkenntnisse, fehlende Lernstrategien aufgrund langer Abwesenheit von Ausbildung, etc.), so dass sich auch im Rahmen der Arbeitsmarktausbildung teilweise das als Matthäus-Prinzip bekannte allgemein zu beobachtende Problem der Bindung von Weiterbildungsbeteiligung an den Bildungsstand der Erstausbildung reproduziert: aufgrund der besseren Erfolgchancen werden auch in diesem Bereich tendenziell eher Personen mit besseren Ausgangsbedingungen für Qualifizierung ausgewählt, was durch Mechanismen der Selbstselektion tendenziell noch verstärkt wird.

Daher ist eine klare Zielgruppenorientierung hinsichtlich benachteiligter Personen und Gruppen ein wichtiger Aspekt der arbeitsmarktpolitischen Qualifizierung. Andererseits wird aber aufgrund Qualifikationslücke auch der präventive arbeitsmarktpolitische Einsatz von Qualifizierung steigende Bedeutung bekommen, was zu nicht unbedeutenden Zielkonflikten der TeilnehmerInnenauswahl, verbunden mit dem erhöhten Risiko von Mitnahmeeffekten, führen kann.

Dieser präventive Einsatz wird die Auswahl für eine Teilnahme naturgemäß in Richtung auf bessere Ausgangsvoraussetzungen beeinflussen und so tendenziell in Richtung des Matthäus-Prinzips wirken, auf der anderen Seite würde eine sehr deutliche Konzentration der Arbeitsmarktausbildung auf benachteiligte Gruppen die Gefahr einer Stigmatisierung dieses Bereiches der Weiterbildung mit sich bringen. Eine balancierte Einbindung der Arbeitsmarktausbildung in die Gesamtstrategie der Entwicklung der lebensbegleitenden Weiterbildung wäre auf Basis dieser Überlegungen von großer Wichtigkeit.

Schließlich kann man die österreichische Strategie auf die Grundelemente einer Strategie für die Entwicklung des *Lifelong Learning*, wie sie im Papier der Kommission (EU, Council 1999)⁴¹ entwickelt wurde, beziehen:

1. **Diversifizierung** der Lernmöglichkeiten und Instrumente, bei gleichzeitiger Suche nach **Qualitätssicherung**
2. **Erweiterung** des Zuganges, bei Berücksichtigung **benachteiligter** Gruppen
3. Ausweitung der **Zertifizierungs und Anerkennungssysteme** für Fähigkeiten und Kompetenzen
4. **Verantwortlichkeit** der Individuen und Stakeholders, Regierung und Sozialpartner sorgen für den **Rahmen**

⁴¹ Siehe die Ausführungen im nächsten Abschnitt des vorliegenden Papiers.

Der österreichische NAP konzentriert sich auf den Punkt (2), berücksichtigt durch Schritte in Richtung längerfristiger Maßnahmen bis zu einem gewissen Grad die Punkte (1) und (4) -- jedoch der Punkt (3), die Ausweitung der Zertifizierungs und Anerkennungssysteme wird nicht erkennbar wahrgenommen.

4. Internationale Vorschläge und Strategien zur Entwicklung von *Lifelong Learning*: OECD, UNESCO, Europäische Union

4.1 Grundzüge der Programmatik

Als Meilensteine der Entwicklung von Grundlinien einer Programmatik für die aktuellen Strategien des *Lifelong Learning* können die OECD-Ministerkonferenz 1996, die UNESCO-Aktivitäten 1999 (Zweite Berufsbildungs-Konferenz und daran anknüpfende Beschlüsse der 30. Generalversammlung), und in stärker operativer Hinsicht die Europäischen Aktivitäten zur Entwicklung von bildungspolitischen Strategien im Anschluß an die Weissbücher 1993 und 1995, und insbesondere die Einbeziehung des *Lifelong Learning* in die Beschäftigungsstrategie, gesehen werden.⁴²

OECD

Die Materialien der OECD zur Ministerkonferenz 1996 haben eine umfassende Bestandsaufnahme der bildungspolitischen Entwicklung seit der Proklamation der *Recurrent Education*-Strategie am Anfang der siebziger Jahre vorgenommen (OECD 1996).⁴³ Es werden drei Rahmenbedingungen herausgearbeitet, die auf die Vielfalt der Akteure, und die Notwendigkeit der Koordination ihrer vielfältigen Initiativen hinweisen:

- Ein System des *Lifelong Learning* „... *cannot be imposed*; it must depend and thrive on a great variety of initiatives taken by different actors in many spheres of life and work.“
- Den Regierungen wird die Aufgabe des Monitoring und der Steuerung dieser Initiativen zugeschrieben, ausdrücklich „... *not to invent, manage or pay for a unified, comprehensive 'system ...'*“
- Darüber hinaus werden weitere Koordinationsaufgaben über die unmittelbaren Bereiche der Bildungspolitik hinaus postuliert „... among many policy sectors, involving both macroeconomic and structural policies.“ (OECD 1996, 97; Hervorhebungen *nicht* im Original).

⁴² Einen wichtigen Schritt in diesem Zusammenhang bildete auch das World Bank Policy Paper, The World Bank, Vocational and Technical Education and Training. A World Bank Policy Paper (Washington, D.C. 1991).

⁴³ OECD (1996) *Lifelong Learning for All*. Paris: OECD.

Auch wenn es beim Konzept des *Lifelong Learning* vor allem um die Erweiterung und um Formen der Systematisierung von Lern- und Bildungsprozessen im Erwachsenenleben – also nach dem Verlassen der Erstausbildung – geht, ist spätestens seit den siebziger Jahren auch klar gewesen, dass die Erstausbildung nicht unberücksichtigt bleiben kann. Auslösend für die Entwicklung dieser erweiterten Strategien von Recurrent Education oder Education Permanente⁴⁴ Konzepte war ja in großem Maß die Kritik an den Ergebnissen der vorwiegend quantitativen Bildungsexpansion in der Erstausbildung gewesen. Einerseits sollte die Erwachsenenbildung ergänzend bzw. kompensierend wirken, andererseits sollte sie aber auch arbeitsteilig bestimmte Aufgabenstellungen der Erstausbildung substituieren und dadurch entlastend wirken.

Übersicht 3: Veränderung des Konzepts von Recurrent Education zu *Lifelong Learning*

Recurrent Education	<i>Lifelong Learning</i>
Formal institutions	Non-formal, variety of settings (home, work, community)
Government large role (organising, managing, financing)	Partnership, shared responsibility
Formal adult education in institutions	On-the-job training
Work alternated with formal education	Integration of work and training
Restricting broad-based secondary and tertiary education	Full-cycle of secondary education as a cornerstone
Paid educational leave	Reliance on employers and individuals
Social demand	Individual demand

Quelle: Zusammenstellung aufgrund von OECD 1996, 89.

Die OECD beschreibt die Unterschiede ihrer Position in den neunziger Jahren zum Konzept der „Recurrent Education“ durch sieben Dimensionen, die gleichzeitig ein Bild der grundlegenden Veränderungen im Herangehen an die Gestaltung von Bildungspolitik geben, die vor allem in den achtziger Jahren im Zusammenhang mit der „Krise des Wohlfahrtsstaates“ und der neo-klassischen, neo-liberalen und neo-konservativen Umorientierung stattgefunden haben.

UNESCO

Auch im Rahmen der Initiative der UNESCO zur Entwicklung eines internationalen Programmes für die Entwicklung der Berufsbildung⁴⁵ bildet *Lifelong Learning* ein

⁴⁴ Vgl. z.B. Kallen D (1996) Lebenslanges Lernen in Retrospektive. In: Lebenslanges Lernen: Retrospektive und Perspektiven. Europäische Zeitschrift für Berufsbildung 8/9 Mai – Dezember 1996/II/III, 17-24.

⁴⁵ UNESCO, General Conference (1999) Establishment of an international long-term programme for the development of technical and vocational education following the 2nd International Congress on Technical and Vocational Education (Seoul, April 1999), Item 4.8 of the provisional agenda, 30th Session, Paris 1999, 23 September 1999 (30 C/17). <http://www.unevoc.de/workplan/index.htm>; UNESCO, Second International Congress on Technical and Vocational Education (1999), Recommendations. Technical and vocational education and training: A vision for the twenty-first century. <http://www.unesco.org/education>; UNESCO, General Conference (1999) Establishment of an international long-term programme for the development of technical and vocational education.

wesentliches strategisches Element. Die Eckpunkte dieses Programmes gehen davon aus, dass *Lifelong Learning* eine „Bridge to the Future“ für die Individuen darstellt, wobei ausdrücklich hervorgehoben wird, dass diese Brücke nicht in den Nebel einer unbestimmten Zukunft führen darf, sondern sich am anderen Ende der Brücke eine „employment road“ finden oder fortsetzen muß (Power 1999, 3)⁴⁶, und dass die Aspekte der persönlichen und sozialen Entwicklung, der Kultur und der Umwelt nicht den ökonomischen Forderungen geopfert werden dürfen.

Auf dem Hintergrund vielfältiger Aktivitäten der verschiedenen Akteure werden kohärente Bildungspolitik und koordinierte Bildungssysteme auch in diesen Dokumenten als entscheidende Voraussetzung angemessener und verbesserter Bildungssysteme gesehen. Die folgenden anzustrebenden Merkmale der Bildungssysteme können als Zusammenfassung der Eckpunkte der aktuellen bildungspolitischen Programmatik gesehen werden (UNESCO 1999, Recommendations, 5-7):

- „Pathways“. Offene und flexible Bildungspfade auf der „Reise des lebenslangen Lernens.“
- *Lernkultur*. Von den Akteuren (Individuen, Wirtschaft, Regierung, etc.) gemeinsam geteilte Lernkultur, die sich an den Bedürfnissen der Lernenden orientiert.
- *Organisatorische und politische Integration durch Kohärenz und Koordination*: Kohärenz der Politik und Koordination der Systeme durch konsistente Verbindungen, Akkreditierung und Anerkennung von Lernprozessen.
- *Integriertes Bildungskonzept*: Koordinierung von allgemeiner und beruflicher Bildung durch die Curricula, die Pädagogik und die Bereitstellungsmechanismen („Delivery“).
- *Innovation und Partizipation*: Vermittlung positiver Einstellungen zu Innovationen, der Befähigung zur Gestaltung des Wandels, zur Selbsttätigkeit und Teilnahme am Gemeinwesen („Citizenship“).
- *Übergänge und Durchlässigkeit*: Sicherung flüssiger Übergangsprozesse durch das gesamte Bildungswesen und in das Arbeitsleben durch einen holistischen Ansatz, der die großen Dichotomien zwischen Akademischem und Beruflichem, Theorie und Praxis, Wissen und Tun, Kopf und Hand überwindet.

Resolution 9. Resolution adopted on the report of Commission II at the 26th plenary meeting, on 17 November 1999. Records of the General Conference, 30th Session, Paris, 26 October to 17 November 1999. <http://www.unevoc.de/annex/30res9e.htm>.

⁴⁶ Power C N (1999) UNESCO's Programme on Technical and Vocational Education for the First Decade of the New Millennium. A speech addressed to the Second International Congress on Technical and Vocational Education, Seoul, Republic of Korea, 29 April 1999. <http://www.unesco.org/education>

- *Inklusion und Chancengleichheit*: Berücksichtigung der informellen Ökonomie und Sicherung des Zuganges und des Fortkommens für die weniger Privilegierten

Übersicht 4: Maßnahmen zur Umsetzung der bildungspolitischen Programmatik

Hebung des <i>Status und Prestiges</i> der Berufsbildung (Lehrpersonen, Marketing, <i>good practice, parity of esteem</i>)
<i>Nahtlose Bildungspfade</i> zwischen den Systemen durch Anerkennungsmechanismen
<i>Flexible Programme und Curricula</i> (Eingangs-, Ausgangs- und Wiedereintrittspunkte)
<i>Ausgewogene Berufsorientierung und Beratung</i> (Interessen der Wirtschaft, der Individuen, der Familien)
<i>Partnerschaft</i> zwischen allen Beteiligten, insbesondere Wirtschaft und Bildung
Lösung der Frage der hohen <i>Kosten</i> durch Berücksichtigung von Lernen am Arbeitsplatz
<i>Vielfalt</i> an Finanzierungsquellen, Anbietern und Bereitstellungsmechanismen unter Berücksichtigung der neuen Technologien und der Fernlehre
<i>Qualitätssicherung</i> durch Standards, Zertifizierung, Beurteilung und angemessene Ergebnisziele („outcomes“)
Besseres <i>Verständnis der Wahl- und Entscheidungsprozesse</i> im Verlauf der Reise des lebenslangen Lernens (Forschung)

Quelle: UNESCO 1999, Recommendations, 7-8

Zur Umsetzung dieser Eckpunkte wird ein Spektrum von allgemeinen bildungspolitischen Maßnahmen vorgeschlagen (siehe folgende Übersicht), und im Hinblick auf die vier Bereiche Innovation der Bildungsprozesse, allgemeiner Zugang zur Berufsbildung, Rollenverteilung in Politik und Organisation, sowie Internationalisierung weiter konkretisiert (vgl. die Taxonomie im Anhang). Im Rahmen der Entwicklung des langfristigen Programmes der UNESCO werden die folgenden Zielsetzungen und Aktionen in den Mittelpunkt gerückt:⁴⁷

- Integration der Berufsbildung als Element des *Lifelong Learning*
- Orientierung der Berufsbildung an nachhaltiger Entwicklung (Umwelt)
- Sicherung des allgemeiner Zugangs zur Berufsbildung
- Sicherung der Umsetzung dieser drei Zielsetzungen durch Verbesserung der politischen Kapazitäten, der institutionellen Kapazitäten und der internationalen Kooperation

Europäische Union

Die Europäische Union hat ihre Position zur Entwicklung einer Strategie des *Lifelong Learning* vor allem seit 1991 sukzessive ausgearbeitet (EURIDICE 2000, 10),⁴⁸ die

⁴⁷ UNESCO, General Conference (1999) Establishment of an international long-term programme for the development of technical and vocational education. Resolution 9. Resolution adopted on the report of Commission II at the 26th plenary meeting, on 17 November 1999. Records of the General Conference, 30th Session, Paris, 26 October to 17 November 1999. <http://www.unevoc.de/annex/30res9e.htm>.

⁴⁸ Bereits 1973 wurde der Begriff im „Janne“-report (EC-Commission (1973) For a community policy on education. Bulletin of the European Communities, Supplement 10/73), wichtige Meilensteine der Weiterentwicklung waren die Weißbücher zur Wirtschaftspolitik (1993) und zur Bildungspolitik (1995). 1996, Jahr des lebenslangen Lernens; Council resolution 20.12.1996, Definition (formal und informell; individuelle, soziale und ökonomische Wohlfahrt, Lebensqualität); Commission Communication 12.11.1997 „Towards a Europe of Knowledge“ (Amsterdam Vertrag): „promote the highest level of knowledge for its people through broad access to education and its permanent updating“.

Konkretisierung und politische Umsetzung wurde im Rahmen der Beschäftigungspolitik (Luxemburg-Prozess) deutlich verstärkt. Darüber hinaus wird an verschiedene Initiativen in Richtung eines klareren europäischen Rahmens für die Bildungspolitik gearbeitet und am Gipfel in Lissabon (2000) wurde eine verstärkte Verbindung mit den Aktivitäten der Innovationspolitik angekündigt.⁴⁹

Unter Berücksichtigung der länderspezifischen Unterschiede und der Erfahrungsberichte der Umsetzung der Beschäftigungspolitik im ersten Jahr (1998) wurden in einer Kombination von „*Top down*“- und „*Bottom up*“-Perspektiven die Grundelemente einer Europäischen Strategie entwickelt, die sich sehr deutlich an die Überlegungen der OECD (1996) anlehnen und diese weiter konkretisieren.⁵⁰

Diese Grundelemente werden in der folgenden schematischen Darstellung zusammengefasst. In der „*Top down*-Perspektive“ werden als allgemeine Zieldimensionen einerseits die Erweiterung der Beteiligung an Lern- und Bildungsprozessen (input), und andererseits auch das Erreichen von messbaren Ergebnissen (output) aufgespannt. Die Möglichkeiten und Probleme der adäquaten und über die Mitgliedstaaten vergleichbaren Messung der Fortschritte sind einer der wichtigsten Gesichtspunkte der europäischen Strategie, und werden gegenüber der UNESCO deutlich stärker akzentuiert. Die weitere Entwicklung dieser Informationsgrundlagen wird auf verschiedenen Ebenen vorangetrieben und soll zunehmend eine brauchbare Grundlage für die Politikentwicklung abgeben, um Prioritäten zu formulieren und damit aus den Erfahrungen der Mitgliedsstaaten gelernt werden kann, gegenseitig und auf Gemeinschaftsebene.

Die gemeinschaftlichen Grundelemente für eine Strategie decken in großer Breite die verschiedenen Dimensionen der Bildungspolitik ab:

- Die Bereitstellung qualitativ angemessener Lern- und Bildungsmöglichkeiten (Prozess);
- die Zugangs- und Partizipationsmöglichkeiten unter Berücksichtigung von benachteiligten Gruppen (Input);
- die Erfassung der Ergebnisse mittels Zertifizierung und Anerkennung (Output);

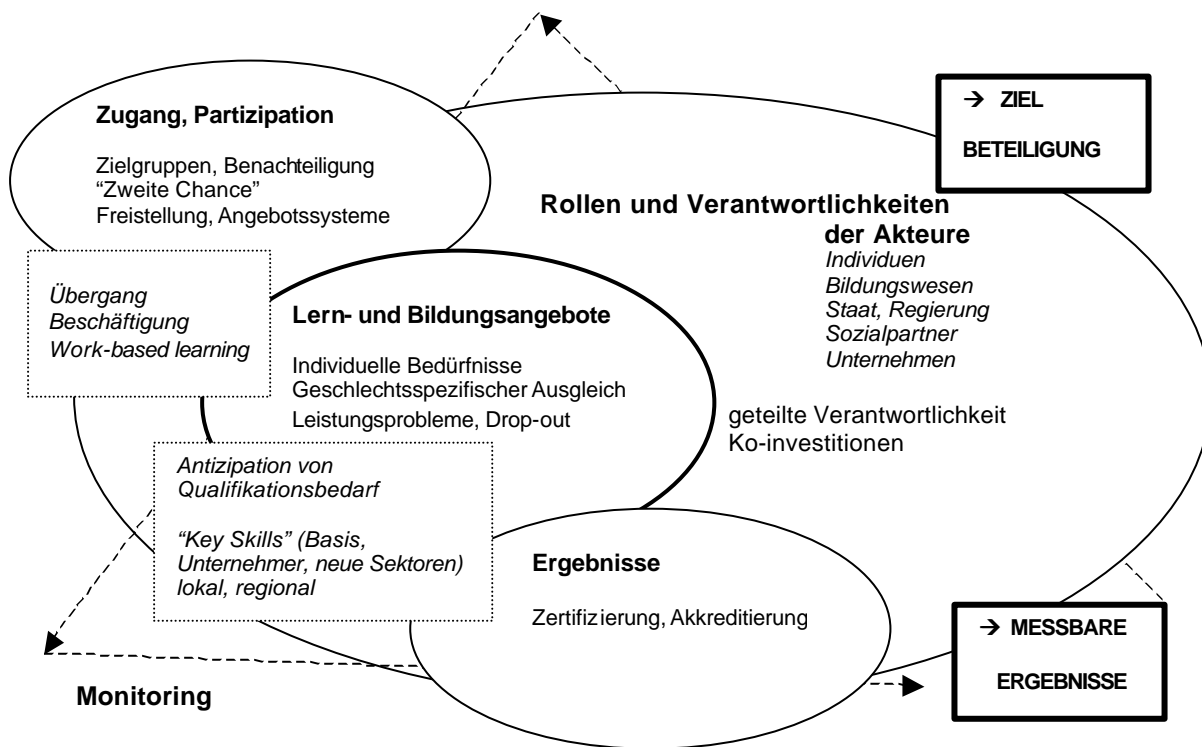
⁴⁹ Vgl. CEDEFOP (2000) Lernen in unserer Zeit. Die Berufsbildungspolitik auf europäischer Ebene. <http://www.trainingvillage.gr/etv/policyreport/summary.asp?lang=DE>; Study Group on Education and Training (1996), Accomplishing Europe through education and training. December (download DG XXII); Europäischer Rat (2000) Beschäftigung, Wirtschaftsreformen und sozialer Zusammenhalt - Für ein Europa des Wissens. Dokument des Vorsitzes (12.1.2000, 5256/00).

⁵⁰ Dabei wurde einerseits eine Synthese der Ländererfahrungen vorgenommen, „bottom up“: EC-DG XXII (1998) *Lifelong Learning* - a strategy for employment, discussion paper on education and training aspects in the National Employment Action Plans, Directors General for Vocational Training, October: mimeo; andererseits wurden auch Schlussfolgerungen von allgemeinen Überlegungen her gezogen, „top down“: EU, Council (1999) Setting targets for *Lifelong Learning* in Europe, Annex to Common indicators for monitoring the employment guidelines (Dok 8745/99)..

- und die Verteilung der Rollen und Verantwortlichkeiten zwischen den verschiedenen Akteuren (Rahmen).

Aus der „Bottom up“-Perspektive werden diese Grundelemente in qualitativer Hinsicht konkretisiert und spezifiziert, wobei bestimmte Prioritäten betont werden (vgl. die schematische Darstellung). Besonderes Gewicht wird auf neue Methoden und Verfahren, auf die Bekämpfung von Benachteiligung und Ungleichheit, auf das proaktive Zusammenspiel mit Arbeit und Beschäftigung, und auf balancierte Beteiligung an der Verantwortung gelegt.

Übersicht 5: Schematische Darstellung der Grundelemente der Europäischen Strategie für Lifelong Learning



4.2 Kritikpunkte an der skizzierten Programmatik

Der Großteil der Diskussionen um die bildungspolitische Programmatik hat sich in den letzten Jahrzehnten auf die Alternative zwischen staatlicher Bürokratie und dereguliertem Markt als Koordinations- und Steuerungsmechanismen bezogen:

Die erste Periode, zwischen den fünfziger Jahren und der Mitte der siebziger Jahre, war von Ansätzen der Stärkung und Ausdehnung der staatlichen Bürokratien, geprägt. Die wichtigste Entwicklungsstrategie wurde in der Ausdehnung von rationaler Planung in den staatlichen

Bürokratien, insbesondere zur organisatorische Bewältigung der starken Expansion in den Bildungssystemen, gesehen. Als Teil des Wohlfahrtsstaates sollte das Recht auf Bildung zu garantiert werden (vgl. Widmaier 1981, OECD 1981). Mit dem Konzept des „*manpower planning*“ wurde aufgrund des geringen Vertrauens in den Markt das Planungs-Paradigma sogar auf die Beziehungen zwischen Bildung und Beschäftigung ausgedehnt (Papadopoulos 1994, Hinchcliffe 1987).

Die siebziger Jahre sind eine Zwischenperiode, die durch vielerlei Kritik am bürokratischen Modell und der technokratischen Politik charakterisiert werden kann,⁵¹ und eine Hinwendung zu den schulischen Prozessen mit sich brachte. Die Kritik am bürokratischen Modell bezog sich jedoch zunächst nicht auf den Aspekt der hohen Verrechtlichung, und auch nicht auf die staatliche Organisation, sondern vor allem auf die bürokratische Struktur der Schulen, die als unvereinbar mit den pädagogischen Aufgaben gesehen wurde – für manche Bereiche, v.a. in der Berufsbildung wurde durchaus noch eine stärkere Verrechtlichung und Regulierung gefordert. Aus der Perspektive der OECD (Papadopoulos 1994) hat nach der Periode der Makro-Planung um 1970 eine Wendung in Richtung qualitativer Aspekte auf der Ebene der Schulen stattgefunden,⁵² die Initiativen auf der Mikroebene wurden zunächst aber noch nicht mit der Frage der Gestaltung der Makrostrukturen verknüpft.

Erst im Zusammenhang mit dem neo-konservativen Angriff auf den Wohlfahrtsstaat in den achtziger Jahren wurde eine nächste Stufe erreicht, als der Marktmechanismus als Alternative zur Bürokratie an Einfluss gewann. Dezentralisierung, Deregulierung und Autonomisierung (*devolution of authority*) wurden zu den wichtigsten Gesichtspunkten der Reform der Bildungssysteme in vielen Ländern (OECD 1996, insbesondere S. 172-173, vgl. auch Whitty et al. 1998). Wahl von öffentlichen Schulen durch die Eltern, erhöhte Schulautonomie

⁵¹ Als wichtige Ansätze dieser Kritik sind zu nennen: Action research als Alternative zur Technokratie (Wagner 1990), Professionalisierung als Alternative zur Bürokratie (Deutscher Bildungsrat 1972), Ökologische Strategien als partizipative Einbeziehung der wichtigsten betroffenen Akteure (Bronfenbrenner 1979). Wagner P. (1990) Sozialwissenschaften und Staat. Frankreich, Italien, Deutschland 1870-1980. Frankfurt/New York: Campus; Deutscher Bildungsrat (1972) Empfehlungen der Bildungskommission. Strukturplan für das Bildungswesen. 2nded. Stuttgart: Klett; Bronfenbrenner U. (1979) The Ecology of Human Development. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

⁵² Diese Wende kann mit der Pariser Konferenz 1970 verbunden werden, die die Zuwendung „...to specific micro educational problems, directed at enhancing the effectiveness of educational systems, as against the more global approaches of the past“ forcierte (Papadopoulos 1994, p.73). Es wurden große Projekte über Innovation auf der Mikroebene durchgeführt (OECD/CERI 1971, 1973, 1978), und die Konzepte von Planung, und von Forschung und Entwicklung wurden einer Überprüfung und Revision unterzogen (OECD 1974a, 1974b). In den folgenden Jahren kristallisierten sich das Curriculum (OECD/CERI 1975, 1979) und die LehrerInnenpolitik als wichtige Schwerpunkte heraus (OECD 1976, 1979). OECD, 1974a. Participatory Planning in Education. Paris: OECD; OECD, 1974b. Research and Development in Education: A Survey. Paris: OECD; OECD, 1976. Teacher Policies: General Report of the Conference. Paris: OECD; OECD, 1979. Teacher Policies in a New Context. Paris: OECD; OECD/CERI, 1971. The Management of Innovation in Education. Paris: OECD/CERI; OECD/CERI, 1973. Case-Studies of Educational Innovation. Vol. I At the Central Level, Vol. II At the Regional Level, Vol. III At the School Level, Vol. IV Strategies for Innovation in Education. Paris: OECD/CERI; OECD/CERI, 1975. Handbook of Curriculum Development. Paris: OECD/CERI; OECD/CERI, 1978. Creativity of the School: Conclusions of a Programme of Enquiry. Paris: OECD/CERI; OECD/CERI, 1979. School-Based Curriculum Development. Paris: OECD/CERI.

durch die Verschiebung von Entscheidungsprozessen, “Accountability”, und Veränderungen der staatlichen Verantwortung wurden wesentliche Aspekte der Politik. Die Etablierung von Quasi-Märkten, “the separation of purchaser from provider and an element of user choice between providers”, ist zu einem zentralen Element der Reform geworden (Levacic 1995, S. 167). Der Staat ist jedoch nicht verschwunden, sondern hat eine veränderte Rolle eingenommen, die von Guy Neave (1988) als der “evaluative state” bezeichnet wird: Die Beziehung zwischen dem Staat und dem Bildungswesen wird reformuliert, indem neue intermediäre Körperschaften (“trusts”, “agencies”, etc.) eingeschoben werden, die anstelle der traditionellen Strukturen verstärkt “leadership” und Management Methoden einsetzen. Eine neuere Analyse der Reformstrategien in fünf Ländern kommt zu dem Schluss, dass “... there does appear to have been a convergence of policies, at least in our five national settings. These involve an apparently paradoxical combination of state control and market forces or, to put it more specifically, a combination of an ‘evaluative state’ and ‘quasi-markets’ (Whitty et al. 1998, S. 12).

Die skizzierte bildungspolitische Programmatik des *Lifelong Learning* läßt sich unschwer in diese allgemeine Bewegung einordnen, indem die Perspektive auf den Gesamtprozeß des lebenslangen Lernens in Erstausbildung und Weiterbildung de facto auch das Zusammenspiel der traditionell staatlich organisierten Erstausbildung einerseits mit den traditionell eher fragmentierten, auf verschiedenen Formen von privaten oder gemeinschaftlichen Initiativen beruhenden, mehr oder weniger schwach ausgeprägten „Systemen“ der Erwachsenenbildung und Weiterbildung andererseits betrifft.

a. Konflikte zwischen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessen

Ein Teil der Kritikpunkte lässt sich in diesem Spannungsfeld zwischen traditionellen und neuen Organisationsformen ansiedeln, wobei es um den Zusammenhang zwischen der Gestaltung der politischen und organisatorischen Allokations- und Verteilungsmechanismen einerseits und den breiteren gesellschaftspolitischen Fragen der Verwirklichung der Interessenspositionen der verschiedenen sozialen Kräfte und Gruppierungen und der Lösung von Verteilungskonflikten andererseits geht. Damit wird die neue Rolle des Staates, die stärkere Einbindung der wirtschaftlichen Organisationen und Interessen auf verschiedenen Ebenen, und die höhere Verantwortung der Individuen und ihrer sozialen Gemeinschaften (Familien, Partnerschaften, etc.) für ihre Bildungsaktivitäten in der skizzierten bildungspolitischen Programmatik angesprochen.

Diese Kritiklinie bezieht sich darauf, dass durch die neuen stärker marktmäßigen Organisationsformen erstens die individuellen Kosten (materiell und immateriell) erhöht werden, während die Erträge aufgrund fehlender oder ungesicherter Redistribution eher „der Wirtschaft“ zugute kommen. Zweitens besteht die Befürchtung, dass die sozial unterschied-

lichen Ressourcen (materiell und immateriell) differentielle Nutzungsmöglichkeiten bedingen und zu steigender Ungleichheit führen.

b. Reduzierung der staatlichen Verantwortung für die Verwirklichung humanitärer und gemeinschaftlicher Bildungsziele

Diese Kritiklinie bezieht sich darauf, dass durch die veränderte Rolle des Staates in den Bereitstellungsmechanismen und der Finanzierung unweigerlich auch die staatliche Verantwortung für die Verwirklichung der breiteren gesellschaftlichen Ziele verloren geht. Die Befürchtungen liegen auf mehreren Ebenen: Erstens unmittelbar im Bereich der Erwachsenenbildung, wo sowohl eine Beeinträchtigung der humanistischen und sozialen Ziele als auch der Zugänglichkeit angenommen wird; zweitens bezüglich ähnlicher Folgen durch Rückwirkungen auf die Organisation der Erstausbildung; drittens wird schließlich die Politik des lebenslangen Lernens als Ersatz der staatlichen Verantwortung für andere wichtige Politikbereiche, vor allem Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik angesehen.

Die gesellschaftliche Verantwortung würde in dieser Programmatik auf eine angebotsseitige Orientierung reduziert, die eine Individualisierung der beschäftigungspolitischen Verantwortung auf Basis von Versprechungen auf ungesicherte Erträge einschließe. Dieses Argument beruht auf generalisierten und teilweise stark vereinfachten Einschätzungen der Erträge und Verteilungswirkungen der expansiven Bildungspolitik der vergangenen Jahrzehnte (Stichworte: Illusion der Chancengleichheit, Fahrstuhleffekt und Bildungsinflation).

c. Bisherige Erfahrungen mit Weiterbildungspolitik

Es besteht weitestgehende Einigkeit über, dass die bildungspolitischen Konzepte der siebziger Jahre in Richtung des lebenslangen Lernens nicht verwirklicht worden sind, über die Gründe dafür besteht weniger Einigkeit. Teilweise wird angeführt, es habe zu geringe Anstrengungen gegeben und es hätten sich nur die organisierten Interessen der Erstausbildung quasi lobbyistisch durchgesetzt.⁵³ Eine Analyse der politischen und sozialen Zielvorstellungen der Konzepte der *Recurrent Education* von Levin und Schütze (1983) hat die darin enthaltenen konfligierenden Erwartungen und Ansprüche, wie auch Widersprüche zwischen Annahmen und Realität aufgezeigt.⁵⁴ Viele Analysen haben darauf hingewiesen,

⁵³ Kallen D (1996) Lebenslanges Lernen in Retrospektive. In: Lebenslanges Lernen: Retrospektive und Perspektiven. Europäische Zeitschrift für Berufsbildung 8/9 Mai – Dezember 1996/II/III, 17-24.

⁵⁴ Es werden neun unterliegende Ansätze unter drei Dimensionen identifiziert: I. Arbeitsmarkt und Produktivität: a. Erhöhung der Produktivität, b. Reduzierung der Arbeitslosigkeit, c. Reduzierung von „overeducation“ und „underemployment“; II. Soziale Teilhabe und Gerechtigkeit: d. Partizipativere Arbeitsbedingungen, e. Bessere Freizeitqualität, f. Reduzierung von Benachteiligung und Ungleichheit, g. Bessere soziale und politische Teilhabe; III. Institutioneller Wandel: h. Erhaltung (rescuing) der Bildungsinstitutionen, i. „Entschulung“ der weiterführenden Bildung (Levin/Schütze 1983, 12). Levin H M / Schütze H G (1983) Economic and political dimensions of recurrent education. In: Levin H M / Schütze H G, Eds.: Financing recurrent education. Beverly Hills: Sage, 9-36.

dass die Möglichkeit kompensatorischer Wirkungen zum Chancenausgleich durch Weiterbildung überschätzt wurden. In der Zwischenzeit verweist eines der bestgesicherten Ergebnisse im Zusammenhang mit der Beteiligung an Erwachsenenbildung darauf, dass die vorgängige Verfügung über Bildung einer der wichtigsten Einflussfaktoren für weitere Bildungsbeteiligung ist und somit mehr oder höhere Erstausbildung die spätere Bildungsneigung erhöht. Viele Autoren argumentieren daher, dass die Verstärkung der Weiterbildungsbeteiligung nicht nur nicht kompensatorisch wirkt, sondern die bestehenden Unterschiede sogar progressiv verstärken kann.⁵⁵

c. Schlussfolgerungen: Wert-, Macht- und Forschungsfragen

Diese Kritikpunkte beruhen auf empirischen Befunden, enthalten aber auch weitgehende Schlussfolgerungen und sind in komplexe Argumentationen und Annahmen eingebettet. Sie sind weder zwingend noch unplausibel – man kann fragen, inwieweit darin enthaltene Probleme durch Forschung geklärt oder zumindest näher eingegrenzt werden können, bzw. wo der Bereich von Wertentscheidungen und Machtfragen beginnt. Im folgenden werden einige dieser Probleme im Zusammenhang mit neueren Forschungsergebnissen diskutiert.

5. Einige Fragen im Lichte neuerer Forschungsergebnisse

5.1 Politische Konsequenzen aus Marktversagen

Der Großteil der Diskussionen um die bildungspolitische Programmatik hat sich in den letzten Jahrzehnten auf die Alternative zwischen staatlicher Bürokratie und dereguliertem Markt als Koordinations- und Steuerungsmechanismen bezogen. Nachdem zwischen den fünfziger Jahren und der Mitte der siebziger Jahre die wichtigste Entwicklungsstrategie in der Ausdehnung von rationaler Planung in den staatlichen Bürokratien gesehen wurde, waren die siebziger Jahre bereits durch vielerlei Kritik am bürokratischen Modell und der technokratischen Politik geprägt. Aus der Perspektive der OECD (Papadopoulos 1994) hat

⁵⁵ Stellvertretend für viele Beiträge: “Weiterbildung, kompensatorisch konzipiert, wirkt faktisch kumulativ. Sie gibt Erfolgreichen eine weitere Chance, für bislang erfolglose bedeutet sie die Einrichtung einer weiteren, riskanten Hürde. Auch in diesem Fall prägen paradoxe Effekte nichtintendierter Folgen die Ergebnisse der Bildungsreform unter dem Gesichtspunkt des Abbaus sozialer Ungleichheit.” (Weymann, Ansgar, Hg. (1987), Bildung und Beschäftigung. Grundzüge und Perspektiven des Strukturwandels. Soziale Welt. Sonderband 5. Göttingen: Schwartz&Co., p.6, als eine erste größere Studie mit Ergebnissen aus den USA in dieser mehr prozessorientierten Sicht vgl. Cervero / Kirkpatrick 1990 Cervero R M / Kirkpatrick T E (1990) The enduring effects of family role and schooling on participation in adult education. American Journal of Education 99 (1, November), 77-94; vgl. auch Tessaring M (1999) Ausbildung im gesellschaftlichen Wandel. Ein Bericht zum aktuellen Stand der Berufsbildungsforschung in Europa 1998. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

nach der Periode der Makro-Planung um 1970 eine Wendung in Richtung qualitativer Aspekte auf der Ebene der Schulen stattgefunden, die Initiativen auf der Mikroebene wurden zunächst aber noch nicht mit der Frage der Gestaltung der Makrostrukturen verknüpft. Erst im Zusammenhang mit dem neo-konservativen Angriff auf den Wohlfahrtsstaat in den achtziger Jahren wurde eine nächste Stufe erreicht, als der Marktmechanismus als Alternative zur Bürokratie an Einfluss gewann. Die Etablierung von Quasi-Märkten, „the separation of purchaser from provider and an element of user choice between providers“, ist zu einem zentralen Element der Reform geworden (Levacic 1995, S. 167). Der Staat ist jedoch nicht verschwunden, sondern hat eine veränderte Rolle eingenommen, die von Guy Neave (1988) als der „evaluative state“ bezeichnet wird: Die Beziehung zwischen dem Staat und dem Bildungswesen wird reformuliert, indem neue intermediäre Körperschaften („trusts“, „agencies“, etc.) eingeschoben werden, die anstelle der traditionellen Strukturen verstärkt „leadership“ und Management Methoden einsetzen.⁵⁶

Die skizzierte bildungspolitische Programmatik des *Lifelong Learning* lässt sich unschwer in diese allgemeine Bewegung einordnen, indem die Perspektive auf den Gesamtprozeß des lebenslangen Lernens in Erstausbildung und Weiterbildung de facto auch das Zusammenspiel der traditionell staatlich organisierten Erstausbildung einerseits mit den traditionell eher fragmentierten, auf verschiedenen Formen von privaten oder gemeinschaftlichen Initiativen beruhenden, mehr oder weniger schwach ausgeprägten „Systemen“ der Erwachsenenbildung und Weiterbildung andererseits betrifft.

Nachdem das Pendel in den achtziger Jahren zunächst in Richtung „Staats- oder Politikversagen“ ausgeschlagen hatte, wird in letzter Zeit wieder den verschiedenen Möglichkeiten und Spielarten des Marktversagens größere Aufmerksamkeit zugewendet. David Finegold (1996) hat in seiner Analyse der konservativen Ausbildungspolitik im Vereinigten Königreich die Frage nach Marktversagen in Quasi-Märkten aufgeworfen, und gezeigt, dass die Schaffung von „market analogons“ zur Überwindung von Staatsversagen zu neuen Formen des Staatsversagens und des Marktversagens geführt hat. Er hofft, „... to move the policy debate beyond the false dichotomy between benign governments and perfect markets toward a more productive, realistic assessment of the mix between imperfect markets and imperfect government“ (Finegold 1996, S. 250). Die Debatte um die Wahl der Steuerungsmechanismen hat sich somit auch auf theoretisch konzeptioneller Ebene in den Zwischenbereich zwischen den Extremen der reinen Marktsteuerung und der vollen öffentlichen Bereitstellung verlagert.⁵⁷

⁵⁶ Eine neuere Analyse der Reformstrategien in fünf Ländern kommt zu dem Schluss, dass „... there does appear to have been a convergence of policies, at least in our five national settings. These involve an apparently paradoxical combination of state control and market forces or, to put it more specifically, a combination of an ‘evaluative state’ and ‘quasi-markets’“ (Whitty et al. 1998, S. 12).

⁵⁷ In den Überlegungen zu einer neuen Strategie des lebenslangen Lernens wurde seitens der OECD die Alternative zwischen politischen Strategien indirekter Eingriffe in den Marktmechanismus und direkter staatlicher

Allison Booth und Dennis Snower (1996) schlagen als Ergebnis aus ihrer Zusammenführung von eindrucksvollem neuem Material, und aus wesentlichen theoretischen Weiterentwicklungen zu dieser Problematik vor, die Politik erstens auf einer genaueren Analyse der Faktoren aufzubauen, die zu Marktversagen führen, und zweitens eine Bilanzierung der erwarteten Vor- und Nachteile von Marktversagen gegenüber den erwarteten Kosten von Politikversagen vorzunehmen. Erst wenn eine positive Bilanz verbleibt, sollen Eingriffe stattfinden. Sie versuchen, für spezifische Formen von Marktversagen jeweils spezifische politische Gegenmittel anzugeben.

Diese Untersuchungen demonstrieren einerseits eindrucksvoll das Spektrum an Spielarten, in dem Marktversagen bei der Bereitstellung von Qualifikation durchaus auch breitere wirtschaftliche Auswirkungen zeitigen kann, andererseits wird aber trotz dieser Probleme grundsätzlich an der Überlegenheit des Marktmechanismus festgehalten und für sehr genau begründete und spezifische Formen von Eingriffen plädiert. Zusammenfassend gehen Booth/Snower (1996) von einer beträchtlichen Zahl an spezifischen Mechanismen möglichen Marktversagens aus, und stellen diesen Mechanismen eine fast ebenso grosse Zahl an politischen Maßnahmen gegenüber: aus 18 unterscheidbaren Formen von Marktversagen, die jeweils paarweise mit 14 politischen Maßnahmen kombiniert sind, ergeben sich aufgrund von Überschneidungen bzw. Mehrfachzuordnungen 27 unterscheidbare spezifische Problemlösungen (siehe die folgende Übersicht 6).

Bestimmte politische Maßnahmen werden als Lösungen für mehrere Formen von Marktversagen angesehen. Dies gilt vor allem für zwei prominente Maßnahmen, *Bildungsgutscheine* und Bindung von Unterstützungszahlungen an Weiterbildung (diese Maßnahme spielt unter dem Titel der „Aktivierung“ von passiven Maßnahmen der Arbeitsmarkt- oder Sozialpolitik eine wichtige Rolle). Umgekehrt erscheinen manche Formen von Marktversagen durch mehrere Eingriffe lösbar. Dies gilt für die Kreditrestriktionen auf der Seite der Individuen, und für die *Low-Skill/Bad-Job-Trap*, derzufolge ein schwaches Qualifikationsangebot die Entstehung von schlechten Jobs befördert. Diese Überschneidungen sind jedoch nicht sehr zahlreich, so dass man keinesfalls von „Allheilmitteln“ sprechen kann. Andererseits gibt es aber auch wenige ganz eindeutige Beziehungen der Art, dass eine Maßnahme auf eine spezifische Form des Marktversagens bezogen ist, diese liegen im Bereich der Bildungspolitik: Lösung von Informationsproblemen durch Akkreditierungsprogramme und Lösung von Mißverhältnissen zwischen Allgemeinbildung und Berufsbildung durch öffentliche Förderung der Allgemeinbildung.

Politik herausgearbeitet, in der Frage nach der Alternative zwischen indirekter Intervention und direkter Intervention wird erstere insgesamt ziemlich skeptisch bewertet: „... the market-based approach as a means for ‘steering’ education and training has been challenged since, even with government intervention there is no certainty that the externalities and equity aims have been sufficiently taken into account“. (OECD 1996, S. 184) – „... ‘higher order’ values for society as a whole ... may warrant direct government involvement (through regulation or public provision) as opposed to indirect influence via intervention in the market“ (OECD 1996, S. 184).

Übersicht 6: Formen möglichen Marktversagens und geeignete politische Gegenmittel

Market failure	Policy measures
Low -skill/bad job trap; risk management; external production economies, low -skill/low -tech trap	Training vouchers
Information	Accreditation programmes
High-wage/low -skill trap	Apprenticeship contracts
High-wage/low -skill trap	Wage differentials
External production economy, complementarities labour – capital	Investment tax credits, depreciation allowances
Innovation – skills interaction, low -skill/low -tech trap	Property rights on innovation
Education – vocational training	Public support for education
Imperfect competition, a) tax , b) regulatory distortions	Reducing entry barriers for new firms
Credit constraints training risk	Government provision of loans
Credit constraints	Conditional loan guarantees
Poaching, low -skill/bad job trap	Levy system
Internalization of uncompensated costs/benefits: a) wage, b) risk	Social partnership
Imperfect competition	Centralized collective bargaining over education
Unemployment benefit, welfare payment; credit constraints, low -skill/bad job trap, poaching	Linking training subsidies to ue-benefits and welfare payments (esp. for the long-term, unskilled unemployed)

Quelle: Booth/Snowder 1996 (Zusammenstellung durch den Verf.)

Wenn man die Struktur dieser paarweisen Zusammenhänge näher untersucht, so kann man ein „mapping“ von einigen in sich mehr oder weniger stark zusammenhängenden Problem- und Politikfeldern konstruieren, in denen sich bestimmte geläufige oder typische Diskussionsbereiche bündeln (siehe auch den Versuch eines grafisch aufbereiteten Mappings im Anhang, Übersicht A-I):

- Die typischen Hindernisse für Betriebe und Individuen in Ausbildung zu investieren, die Abwerbung („Poaching“) und die Kreditrestriktion werden durch die *Aktivierung* bekämpft, in diesem Feld liegen außerdem die Umlagesysteme („Levies“), sowie verschiedene Formen von Kreditsystemen als Maßnahmen, bzw. die Trainingsrisiken und mögliche Verzerrungen durch Unterstützungszahlungen.
- In einem weiteren Feld bündeln sich verschiedene Probleme, die mit schwachem Qualifikationsangebot sowie mit dem Syndrom Technik-Innovation-Rationalisierung⁵⁸ zusammenhängen, wo *Bildungsgutscheine*, teilweise auch Formen von Steuererleichterungen bzw. Abschreibungen sowie Eigentumsrechte auf Innovation als Lösung angeboten werden.

⁵⁸ Low -Skill/Bad-Jobs-Trap, Risiko Management, Low -skill/Low -Tech-Trap, Exportabhängigkeit, Interaktion Innovation-Qualifikation, Arbeit-Kapital-Komplementarität.

- Gegenmittel gegen die *Low-Skill/Bad-Job-Trap* sind sowohl Aktivierung als auch Bildungsgutscheine.
- Wettbewerbsprobleme (eingeschränkter Wettbewerb, Verzerrungen durch Regulierung oder Steuern) können durch reduzierte Marktzutrittsbarrieren bzw. durch stärker zentralisierte Verhandlungssysteme bekämpft werden.
- Neben diesen Wettbewerbsproblemen umfassen mehrere spezifische Felder bestimmte Aspekte des Korporatismus: Sozialpartnerschaft wird als Mittel zur Internalisierung von unkompensierten Kosten/Nutzen-Vorteilen bei Löhnen oder Risiken gesehen; Lehrlingssysteme (und hohe Lohndifferentiale)⁵⁹ bilden ein Gegenmittel gegen die *High-Wage/Low-Skill-Trap*, wo hohe Löhne ein Hindernis gegen Humankapital-Investitionen darstellen.

Dieser Ansatz überschreitet die pauschale Gegenüberstellung der Argumente und gibt einen Leitfaden für nähere Analysen in einem spezifischen Bildungssystem.

5.2 Finanzierungsformen und politische Prioritäten

Für die Frage, auf welche Weise die Mittel für Weiterbildung aufgebracht werden sollen, gibt es in der Diskussion seit langem eine Reihe von unterschiedlichen Modellen der Regulation und Finanzierung. Vor allem die folgenden fünf Modelle sind in der Diskussion seit langem präsent:⁶⁰

- Finanzierung durch die individuellen Unternehmen (Unternehmensfinanzierung)
- Finanzierung durch die individuellen ArbeitnehmerInnen (Arbeitnehmerfinanzierung), mit oder ohne Darlehen bzw. Anspruch auf Deckung der Lebenshaltungskosten
- Parafiskalische Fonds („*Levies*“), in die meist die Unternehmen einen bestimmten Anteil der Lohnsumme (oder auch anderer Kennziffern) einbringen
- Verteilung von Ansprüchen oder Rechtstiteln auf Bildungsleistungen (z.B. Bildungsgutscheine, mit oder ohne rückzahlbare Komponente)
- Öffentliche Finanzierung von Institutionen der Weiterbildung.

⁵⁹ Diese beiden Elemente treten im österreichischen System der Sozialpartnerschaft zusammen auf.

⁶⁰ In den Grundzügen wurde diese Argumentation bereits in Levin/Schütze (1983) entwickelt, wenn man auch die unterschiedlichen Akzentuierungen, die in der Zwischenzeit in den Vordergrund getreten sind, an diesem Buch sehr gut verfolgen kann; vgl. insbesondere Timmermann 1983. Timmermann D. (1983) Financing mechanisms. Their impact on postcompulsory education. In: Levin H M / Schütze H G, Eds.: Financing recurrent education. Beverly Hills: Sage, 99-129.

Normalerweise — so auch in Österreich — erfolgt die Finanzierung von Weiterbildung bisher in einem bestimmten Verhältnis von (individueller) Arbeitgeber- und Arbeitnehmerfinanzierung. In gewissem Ausmaß werden diese Mittel durch "Umlagen" ergänzt. Die Verteilung von Ansprüchen auf Bildungsleistungen, etwa in Form von Bildungsgutscheinen, hat in den achtziger Jahren große Bedeutung bekommen, da diese Form eine Kombination von öffentlicher Finanzierung mit marktmäßiger Allokation der Mittel ermöglicht.

Neben den fünf erwähnten Modellen gibt es weitere interessante Modelle, die jedoch spezifischer sind und weniger in die allgemeine Diskussion einfließen:

- "Versteigerungspläne" beziehen sich vor allem auf die Auswahl von Anbietern im Bildungsmarkt, die nach dem Modell der Vergabe von Projekten an die "Bestbieter" vor sich gehen soll um die oft gegebene Monopolstellung von etablierten Bildungsinstitutionen zu unterlaufen.
- Ziehungsrechte sind ein umfassendes Konzept, das die Zusammenfassung der Finanzierung sozialer und wohlfahrtstaatlicher Leistungen in einer "Allgemeinen Einkommensversicherung" vorsieht, die auch die Allokation von Bildungsleistungen im Lebensverlauf einschließen soll.⁶¹
- das Franchise Modell verknüpft Bildungsansprüche mit einer formalen Struktur von Bildungsangeboten, indem eine bestimmte Summe an Bildungswillige vergeben wird, die zur Finanzierung von Veranstaltungen aus einer Liste verwendet werden müssen, wobei der Finanzierungsanteil von fundamentalen zu weiterführenden Angeboten immer geringer wird, und der Eigenfinanzierungsanteil entsprechend zunimmt.

Eine stilisierte Evaluation dieser Modelle⁶² nach unterschiedlichen Kriterien (vgl auch die Anhang-Übersicht A-II) zeigt die Zielkonflikte auf, die mit der Gestaltung des Weiterbildungssystems verbunden sind. Geht man von vier Kriterien aus – (a) Effizienz von Arbeitsmarkt, (b) Effizienz von Bildungsmarkt, (c) Chancengleichheit, (d) Anreize für lebenslanges Lernen, – so erfüllen fast alle Modelle, die eines der Kriterien erfüllen, mindestens ein anderes nicht.

⁶¹ Vgl. Rehn 1983, Eliasson 1994. Rehn G (1983) Individual drawing rights. In: Levin H M / Schütze H G, Eds.: Financing recurrent education. Beverly Hills: Sage, 67-36; Eliasson G (1994) Das individuelle Bildungsinvestitionskonto – ein schwedischer Vorschlag. In: Berufsbildung und Arbeitsmarkt. Europäische Zeitschrift für Berufsbildung Nr.2/1994, 34-38.

⁶² Vgl. OECD 1995, OECD 1996. Diese Studie beruht in ihrem Herangehen sehr stark auf Timmermann 1983. OECD (1995), Background report to the meeting at ministerial level, Ch.8, Paris (mimeo.); OECD (1996) *Lifelong Learning for All*. Paris: OECD; Timmermann D. (1983) Financing mechanisms. Their impact on postcompulsory education. In: Levin H M / Schütze H G, Eds.: Financing recurrent education. Beverly Hills: Sage, 99-129.

Berücksichtigt man den ungleichen Zugang zur Weiterbildung, der im Zusammenhang mit der Gefahr der sozialen Ausgrenzung und Polarisierung als wichtiges hervorzuheben ist, so ist die *Verbesserung der Chancengleichheit* im Zugang ein wichtiges Kriterium. Jedes der fünf Modelle, die die Chancengleichheit verbessern können, erfüllt nach den Ergebnissen der zitierten Studie mindestens eines der anderen zentralen Kriterien nicht:

→ Öffentliche Finanzierung der Weiterbildungsinstitutionen erfüllt alle drei anderen Kriterien nicht;

→ Ziehungsrechte und rechtlich begründete Bildungsansprüche ohne Kreditkomponente fördern nicht die Effizienz von Arbeits- und Bildungsmarkt;

→ Arbeitnehmerfinanzierung mit Absolventensteuer kollidiert mit der Effizienz des Arbeitsmarktes;

→ Arbeitnehmerfinanzierung kombiniert mit Ansprüchen und Krediten steht in Widerspruch mit der Förderung des lebenslangen Lernens.

Ein weiterer Punkt dieser Evaluation ist, dass nur zwei dieser Modelle eindeutig geeignet sind, die Effizienz des Arbeitsmarktes zu erhöhen:

→ Unternehmerfinanzierung und

→ Arbeitnehmerfinanzierung ohne weitere Kompensation.

Beide Modelle erfüllen jedoch nicht das Kriterium der Förderung des sozialen Zuganges, die Arbeitnehmerfinanzierung allein fördert außerdem nicht das lebenslange Lernen.

Das heißt, wir haben es hier mit ganz wesentlichen Konflikten zwischen Prioritäten zu tun, die durch die folgende Darstellung veranschaulicht werden sollen. Diese Struktur kann sehr gut erklären, warum die Diskussion um eine Lösung der Finanzierungsfragen so konfliktbehaftet ist und bisher auch zu keiner Lösung geführt hat. Der wesentliche Punkt besteht darin, dass keine der involvierten Parteien ihre Interessen voll verwirklichen kann, ohne gleichzeitig die Interessen einer anderen involvierten Partei wesentlich zu verletzen. Gemessen an der Gesamtheit der Kriterien ist ein Modell der Spitzenreiter, nämlich die *Ansprüche mit Kreditkomponente*. Dieses Modell scheint am ehesten in der Lage zu sein, die verschiedenen Prioritäten auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, dies erklärt auch, warum es in der Diskussion eine so große Rolle spielt.

5.3 Probleme des Überganges von einer kurzfristigen zu einer langfristigen Perspektive

Aus der Sicht der politischen Ökonomie analysieren Crouch, Finegold, Sako (1999)⁶³ die Bedingungen der Entwicklung einer „learning economy“ mittels einer High-Skills-Strategie im Zusammenspiel zwischen Marktmechanismen, staatlicher Politik und den institutionellen Kontexten, in die diese eingebettet sind.⁶⁴ Eine wesentliche Kategorie in diesem Zusammenhang ist die Zeitperspektive des Handelns: Während die Entwicklung zur lernenden Gesellschaft eine langfristige Perspektive erfordert, dominiert im spontan entstehenden markmäßigen Verhalten eine kurzfristige Perspektive. Die Analyse der Interessenskonstellationen der Akteure auf den beiden Seiten des Arbeitsmarktes ergibt ein grundsätzliches Ungleichgewicht, das auch auf bestimmte fundamentale Widersprüche in der Bildungspolitik und deren theoretischer Aufarbeitung verweist.

- Eine angebotsorientierte Bildungs- und Höherqualifizierungspolitik kann erst in einer längerfristigen Perspektive in Richtung einer wirtschaftlichen Qualitäts- und Innovationsstrategie die Interessen der Akteure auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes durch die Verwertung der zusätzlichen Bildungsinvestitionen harmonisieren.
- In kurzfristiger Perspektive, d.h. in betrieblichen Wettbewerbsstrategien in Richtung Rationalisierung und Reduzierung der Kosten, entstehen aus einem expansiven Bildungs- und Qualifizierungsangebot möglicherweise gravierende Interessenkonflikte, indem sich die Wettbewerbsposition der Arbeitsangebotsseite (Arbeitnehmer) sich durch das verbesserte Qualifikationsangebot relativ oder sogar absolut verschlechtern kann. Mehrere Mechanismen spielen hier eine Rolle: Erstens das Argument der „Bildungsinflation“, d.h. vereinfacht, man braucht mehr Ausbildung für gleiche Positionen, Tätigkeiten und Einkommen; zweitens, die Bedeutung der Bildung verlagert sich von der inhaltlichen Verwertung auf die Selektionsfunktion (Credentialismus); drittens, die differentielle Bedeutung der Bildungsabschlüsse kann sich durch Verdrängungsprozesse verschärfen (Ausgrenzung von niedrigen Abschlüssen), etc.⁶⁵

⁶³ Crouch C, Finegold D, Sako M (1999) Are skills the answer? The political economy of skill creation in advanced industrial countries. Oxford: Oxford University Press.

⁶⁴ „Dieser Ansatz überschreitet den Zugang von Booth/Snowder, indem politische Strategien nicht einfach in „voluntaristischer“ Weise untersucht werden, also als Frage, was die politischen Akteure als Resultat ökonomischer Analyse als rational Handelnde tun sollen, sondern als komplexere soziale Handlungssysteme, die die Akteure einerseits als interessengebunden analysieren und sie andererseits in spezifische „Regimes“ eingebunden sehen, welche die ökonomische Dimension mit historisch gewachsenen politischen und sozialen Strukturen (mit *Path-Dependency*, *Trajectory* als wichtige Begriffe) „kollektiven Handelns“ verbinden.

⁶⁵ Damit entstehen im Zusammenhang mit den kurzfristigen Wirkungen expansiver Bildungspolitik auch Interessenskonflikte auf der Arbeitnehmerseite zwischen den höher und den weniger qualifizierten Gruppierungen. Erstere haben mit verschärfter Konkurrenz zu rechnen, während sich die Zugangschancen für letztere möglicherweise verbessern, wenn auch mit abnehmenden Vorteilen.

- Auf der anderen Seite sind die Vorteile für die Unternehmen aber indirekt ausgeprägt, so dass es nicht wahrscheinlich ist, dass sie sich wesentlich an den Kosten beteiligen.

Diese Analyse der Spannungen zwischen kurz- und langfristiger Perspektive führt zur Schlußfolgerung, dass Bildungspolitik breitere Strategien der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik nicht ersetzen kann, wenn eine ausgewogene Berücksichtigung der verschiedenen sozialen und gesellschaftlichen Interessen erreicht werden soll. Als wesentliche Frage am Weg zur lernenden Gesellschaft ergibt sich demnach, welche Strategien geeignet sind, um den Übergang von der kurzfristigen zur langfristigen Perspektive zu gestalten und zu fördern aber: „Neither country has found policy mechanisms favourable to a long-term rather than a short-term skill-creation model“ (ibid., 221) und „No one is really sure what such a strategy means.“ (ibid., 20)

Die politischen Schlussfolgerungen bewegen sich in dem paradoxen Raum, in dem einerseits Lösungen für kollektive Probleme zunehmend bei den privaten Unternehmen gesucht werden, die ihrerseits zunehmend global agieren. „At the heart of the paradox that policy-makers increasingly look to the individual profit-maximizing firm for solutions to collective problems, lies a second one: the same processes that are taking the decisive actions ‘down’ into individual companies are also taking them ‘up’ into global levels.“ (ibid., 9)⁶⁶ Die Formen des Zusammenspiels der Strategien von Firmen mit staatlicher bzw. öffentlicher Politik stehen im Zentrum des Interesses und es werden verschiedene Möglichkeiten und institutionelle Mechanismen kollektiver Bereitstellung von Qualifizierung in diesem Feld zwischen staatlicher Politik und betrieblichem Verhalten in unterschiedlichen nationalen Kontexten untersucht:

- Politik der Staaten oder Regierungen in Form von *Regulierung oder direkter Intervention*; in diesem Feld der *public education* sind zusätzliche Investitionen in Vorschulerziehung, im Bereich nach der Pflichtschule, und im Bereich der Weiterbildung in Zusammenhang mit der Hochschulbildung erforderlich; der Markt kann diese Investitionen nicht erbringen, die wesentliche Herausforderung ist es daher Mechanismen zu entwickeln, die diese Investitionen mit gerechter Verteilung der Kosten und Erträge herbeiführen können. Elemente eines derartigen Systems könnten sein: staatliche Ansprüche über die Pflichtschule hinaus von 2-3 Jahren, kombiniert mit Krediten (loans) für zusätzliche Investitionen, rückzahlbar nach Erreichung einer Einkommensgrenze, kombiniert mit Weiterbildungskonten, die ähnlich der Sozialversicherung vom Einkommen und den

⁶⁶ Vgl. auch Lundvall, Borras 1999; Lassnigg 1998. Lundvall Bengt-Ake & Susanna Borras (1999) The globalising learning economy: Implications for innovation policy. Report based on contributions from seven projects under the TSER programme, ed. by the European Commission. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities; Lassnigg, L., 1998. Qualifizierungspolitik, Innovationssystem und Beschäftigung - Herkömmliche und neue Perspektiven. In: Zukunfts- und Kulturwerkstätte, ed., Re-engineering der österreichischen Industriepolitik, Wien: ZuK, pp. 76-132.

Unternehmen finanziert werden.⁶⁷ *Public service employment*: dieser Bereich wird als wichtig für die Aufrechterhaltung von menschenwürdigen Verhältnissen am schlechten Ende des Beschäftigungssystems gesehen, als Alternative für jene Teile der Bevölkerung die im Wettbewerb nicht bestanden haben.

Neo-korporatistische Politik durch formale Verbände von wirtschaftlichen Akteuren wird unterschieden von

- *informellen Netzwerken* in lokalen Gemeinschaften, die stärker auf Vertrauen und Reziprozität beruhen als auf formalen Regeln; diese beiden Mechanismen sollten gemeinsam gesehen werden und in diesem Feld wird die Bedeutung von *public agencies* hervorgehoben: das sind kleine und flexible intermediäre Einrichtungen und Organisationen in Zusammenarbeit mit „business networks“ und neo-korporatistischen Organisationen, die jedoch das Potential und die Autorität (v.a. aufgrund ihres Wissens) entwickeln müssen, Innovationen anzustoßen.
- Märkte und Hierarchien innerhalb der kapitalistischen Unternehmen, insbesondere in der Form der „institutional company“.⁶⁸

Die folgenden *New Institutions and policies* werden vorgeschlagen, insbesondere um die Aktivitäten im Bereich der Unternehmen in Richtung auf eine langfristige Strategie zu beeinflussen und zu fördern:

- Verbesserung der *Information* einerseits über die Bildungs- und Qualifizierungsangebote, andererseits über den Wert der Investitionen, der in verschiedener Hinsicht verzerrt dargestellt wird.
- Unterstützung von *Qualifizierungsstandards* durch Systeme der Standardisierung (z.B. NVQ oder formalisierte Berufsqualifikationen) und Standardisierung der verschiedenen Formen von Basis- und Schlüsselqualifikationen (z.B. IALS, life skills).
- Verbesserung der *Erfassung des Nutzens* von Ausbildung (z. B. Reduzierung von Ausschuss, Verbesserung der Produktivität, Wirkungsevaluation von Arbeitsmarktausbildung).

⁶⁷ Umlagen werden im Hinblick auf die Verwendung ambivalent beurteilt, und mit dem Beitrag zum Steueraufkommen in Beziehung gesetzt. (ibid., 236).

⁶⁸ Mit diesem Begriff der „institutional company“ für jene Formen von Unternehmen, die die Attribute der „lernenden Organisation“ besitzen, werden die organisatorischen und institutionellen Komponenten der Firmen bzw. Unternehmen betont, die in der strengen ökonomischen Betrachtungsweise auf die individuellen Transaktionen reduziert werden.

- Verbesserung der *Zertifizierung von Unternehmen* zur Förderung von lernenden Organisationen und der Erzeugung und Sicherung des „externen Qualifikationspools“. ⁶⁹ (z.B. ISO-Zertifizierung, Investors in people)
- Entwicklung von *Benchmarks für High-Skill-Unternehmen* um das Verständnis und die Sichtbarkeit der Qualifizierungs- und Innovationsstrategien zu erhöhen. (z.B. Trainingsstunden für neue Beschäftigte)
- Vergleichendes *Benchmarking für Politik*, um Lernprozesse zu ermöglichen, insbesondere auch um den Wert von Bildungsinvestitionen besser zu verstehen.

Wesentliche Gesichtspunkte dabei sind, erstens ein klares und adäquates Verständnis des Nutzens von Investitionen in Ausbildung zu vermitteln, zweitens die Übertragbarkeit der Qualifikationen und die Qualität der Ausbildung zu sichern, und drittens Lernprozesse zur Weiterentwicklung der Strategien zu ermöglichen.

6. Ansätze und Strategien für Österreich

Anknüpfend an den bisher aufgespannten Rahmen ergeben sich für Österreich mehrere Fragen, zu denen die bisherige Diskussion und Forschung nur wenig Grundlagen und Antworten bietet:

a. Internationale Einordnung, strategische Ansätze

Wie lässt sich die österreichische Bildungs- und Qualifizierungspolitik in den Rahmen der entstehenden internationalen Programmatik einer *Lifelong Learning*-Strategie einordnen? Kann man überhaupt von einer Strategie sprechen, was sind ihre Grundlinien und Schwerpunkte, fehlen wesentliche Elemente, etc.?

Die Akteure der österreichischen Bildungspolitik geben der Entwicklung des *Lifelong Learning* seit einiger Zeit Priorität, zumindest in der Rhetorik. Von einer Strategie kann jedoch nicht gesprochen werden. Es kann gezeigt werden, dass im Zusammenhang mit der Europäischen Beschäftigungspolitik aufgrund der Vorgaben erste Schritte in Richtung eines groben Umrisses getan wurden. Im wesentlichen wurde eine große Vielfalt an Maßnahmen zusammengestellt, die im Prinzip in eine Strategie des *Lifelong Learning* passen (vgl. die Auswertung der österreichischen Maßnahmen lt. EURIDICE 2000 in der Anhang-Übersicht A-III). Diese sind jedoch weder durch Ergebnisziele spezifiziert, noch ist die Struktur der

⁶⁹ Zilian, H.-G. & B. Malle (1994) Spreu und Weizen. Das Verhalten der Arbeitskräftenachfrage, Graz.

Prioritäten klar, noch sind die finanziellen Implikationen gegeben. Der Schwerpunkt liegt auf der Entwicklung einer Vielzahl von Maßnahmen auf sehr verschiedenen Dimensionen.

Die vorhandene Informationsbasis gibt einen gewissen, unzureichenden Aufschluß über bestimmte Eckpunkte des Rahmens der Weiterbildung in Österreich. Man kann daraus kaum Ziele für politische Strategien ableiten, aber man kann ableiten, dass die verfügbaren Informationen nur sehr wenig geeignet sind, eine Basis für die Verwirklichung welcher Ziele auch immer abzugeben. Da die Verwirklichung von Maßnahmen von den erforderlichen und verfügbaren Mitteln abhängt ist die schlechte Informationsbasis über finanzielle Aspekte besonders gravierend. Da sich die *Lifelong Learning* Strategie auf komplexe Ziele bezieht, ist es auch schwierig Ziele zu entwickeln, wenn der status quo nur so undeutlich bekannt ist. So ist die Frage, inwieweit überhaupt ein besonderer Handlungsbedarf über die gegebenen Mechanismen der (Selbst-)steuerung hinaus besteht, bzw. worauf sich ein solcher gründet, nur in groben Umrissen zu beantworten.

- Das System „produziert“ bisher anscheinend eine etwa *durchschnittliche Partizipation* – ist das ausreichend? Wird es auch weiterhin, bei steigendem Bedarf, dazu in der Lage sein?
- Wenn auch anscheinend nicht sehr gravierend, so gibt es *Ungleichheit in der Beteiligung*, die aus Gerechtigkeitsüberlegungen, aber auch aus Effizienzüberlegungen vermindert werden sollte. Wie kann das am besten geschehen? Welche Mittel sind dafür erforderlich?
- *Steigender Bedarf* lässt sich einerseits aus den vorhandenen demografischen Projektionen *global* ablesen. Andererseits sind, ebenso global, die verschiedenen Faktoren in der Beschäftigung bekannt, die für steigenden Bedarf an Lernen und Bildung sprechen.
- Die *spezifische Struktur* dieses steigenden Bedarfes ist jedoch problematisch. Offensichtlich ist das System nicht ausreichend in der Lage, z.B. die erforderlichen Qualifikationen im Bereich des IKT-Sektors zu „produzieren“. Darüber hinaus fehlen Mechanismen der Antizipation auf einer einigermaßen nachvollziehbaren Grundlage weitgehend.
- Wenn man annimmt, dass Unterinvestition vorliegt, besteht so gut wie keine Grundlage dafür, zu beurteilen, wie die erforderlichen *zusätzlichen Mittel* in bestmöglich geeigneter Weise aufgebracht werden sollen. Wenn von den Individuen beträchtliche zusätzliche Aufwendungen erwartet werden, so kann dies nicht eingeschätzt, wenn nicht die Anreizwirkungen im System bekannt sind.

- Zur Investitionsbereitschaft des *betrieblichen Sektors* gibt es teilweise widersprüchliche Hinweise, auf der einen Seite wachsende Weiterbildung, auf der anderen Seite wird im Bereich der Lehrlingsausbildung die Frage der Ausbildungsbereitschaft auch im Zusammenhang mit der Kostenfrage sehr deutlich gestellt.
- Auf der Seite der *öffentlichen Hand* besteht einerseits die Knappheit der Mittel, kurzfristig ganz besonders. Andererseits ist aufgrund der demografischen Entwicklung mittel- und längerfristig eine deutlich sinkende Belastungsquote im Schulwesen zu erwarten. Inwieweit hier realistische Möglichkeiten der Mittelumschichtung bestehen könnten, ist einerseits nicht ausreichend bekannt, und wird andererseits wesentlich vom Koordinationssystem selbst abhängen.
- Die *Flexibilität* des Systems der Berufsbildung insgesamt ist umstritten, und es gibt keine ausreichenden Beurteilungsgrundlagen, um diese Frage zu entscheiden.

b. Marktversagen und Gegenstrategien

Welche Formen des Marktversagens spielen eine wie starke Rolle? Welche politischen Gegenstrategien werden vorgeschlagen bzw. ergriffen? Sind die Strategien mit den Problemlagen konsistent?

Das vorgestellte „*Mapping*“ der Formen von Marktversagen und der möglichen Gegenstrategien hat einen Raum aufgespannt, der vor allem die schwache Informationsbasis offenlegt. Während die Stärken des österreichischen Ausbildungssystems relativ klar sind und darüber auch ein breiter Konsens besteht, sind die Schwächen und Probleme weit weniger klar und demgemäß auch umstritten. Die Entwicklung einer zukunftsweisenden Strategie erfordert aber offensichtlich als ersten Schritt auch einen Konsens über die Schwächen des Systems, da diese den Ansatzpunkt für Veränderungen geben. Es spricht vieles dafür, dass die Schwächen im Bereich der Beziehungen zwischen Innovationssystem und Qualifizierungssystem liegen, wobei das traditionelle Ausbildungssystem der Lehre möglicherweise Probleme hat mit dem Prozess des upgrading mitzuhalten und Innovation vorwiegend durch den Aufbau von neuen Strukturen stattfindet, die sich auch durch radikal neue Regelungsstrukturen auszeichnen. Für das Ausbildungssystem stehen die Fachhochschulen im Mittelpunkt dieser innovativen Strukturen, wobei diese auch in Zusammenhang mit der Etablierung eines Systems von Innovations- und Impulszentren zu sehen sind, die im regionalen Kontext auch die Rolle einer Drehscheibe für Kooperationen und Vernetzungen spielen.

Nach den skizzierten bildungspolitischen Strategien muß zwischen den informellen Lernprozessen im Unternehmenssektor und den formellen Lernprozessen in Schulen und Ausbildungsinstitutionen ein enges Zusammenspiel entwickelt werden. Hohe Priorität hat in

dieser Sicht die Suche nach Entwicklungen in der Gestaltung des Bildungswesens, die geeignet sind, in Kooperation mit dem öffentlichen Sektor *das Engagement der privaten Firmen* für Bildung und Ausbildung zu verstärken. Ashton/Green (1996) haben als politische Voraussetzungen für eine Innovationsstrategie herausgearbeitet, dass die Einigung auf einen gesellschaftlichen Konsens, der insbesondere auf der Seite der Unternehmen eine klare Bindung an eine Höherqualifizierungsstrategie einschließen muß ein sehr wesentliches Element darstellt.⁷⁰ Ein klares Bild der Erträge aus den Bildungsinvestitionen erscheint dafür unabdingbar.

c. Prioritäten, strategische Konsistenz

Welche politischen Prioritäten sind erkennbar? Sind die eingeschlagenen bzw. vorgeschlagenen Strategien mit den Prioritäten konsistent?

Wie die einzuschlagende Strategie nicht im Hinblick auf bestimmte zu lösende Probleme und zu erreichende Ziele diskutiert wird, so werden auch die vorgeschlagenen Maßnahmen nur sehr bedingt auf ihre Konsistenz mit politischen Prioritäten hin überprüft. Es wurde bereits gezeigt, dass einerseits die Marktrhetorik weder alle Probleme lösen kann, noch auf das vorhandene System konsistent anwendbar ist. Auf der anderen Seite wurde auch gezeigt, dass die Systeme der staatlichen Bereitstellung bzw. der verschiedenen Formen von Umlagen oder Ausbildungsfonds keineswegs unbedingt geeignet sind, als „Allheilmittel“ zu dienen.⁷¹ In der österreichischen Diskussion stehen eher Modelle im Mittelpunkt, die in der Evaluation eher weiter hinten rangieren. So wird z.B. die Forderung nach öffentlicher Finanzierung der Bildungsinstitutionen erhoben, und auch die Parafiskalischen Fonds hatten lange Zeit wesentliches Gewicht in der Debatte. In jüngster Zeit gewinnt das Modell der Gutscheine an Bedeutung.

Das „Mapping“ der Problemlagen und der dafür geeigneten politischen Maßnahmen weist darauf hin, dass die bestehende Problemlage gezielter analysiert werden sollte, um politische Strategien zu entwickeln. Die Darstellung der Zielkonflikte im Zusammenhang von unterschiedlichen Steuerungs- und Finanzierungsmodellen weist darauf hin, dass die Orientierung auf öffentliche Bereitstellung von Ausbildungsangeboten zwar für die Chancengleichheit günstig ist, jedoch die Effizienz und Beteiligung nicht fördert, während

⁷⁰ Ashton, D./F.Green (1996), *Education, Training and the Global Economy*. Cheltenham: Elgar.

⁷¹ Beispielsweise wird im Bericht der Arbeitsgruppe „Informationsgesellschaft“ an die Bundesregierung der Aufbau einer flächendeckenden (institutionellen) Bildungsinfrastruktur für Weiterbildung als eine der Aktionslinien zur Konkretisierung einer bildungspolitischen Strategie für den Weg in die Informationsgesellschaft formuliert, wobei die Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen Bildung und Innovation nur sehr eingeschränkt wahrgenommen werden. BKA (1997), *Informationsgesellschaft*. Bericht der Arbeitsgruppe der österreichischen Bundesregierung. Wien: Bundespressedienst.

parafiskalische Fonds die Chancengleichheit nicht fördern. Es erhebt sich die Frage nach alternativen Koordinationsformen.

d. Ansätze kooperativer Strategie, Einbindung der Unternehmen

Inwieweit wird eine kooperative Strategie der Einbindung des Unternehmenssektors eingeschlagen? Welche Barrieren, Konflikte und offenen Fragen sind in diesem Zusammenhang erkennbar? Wie sind diese lösbar?

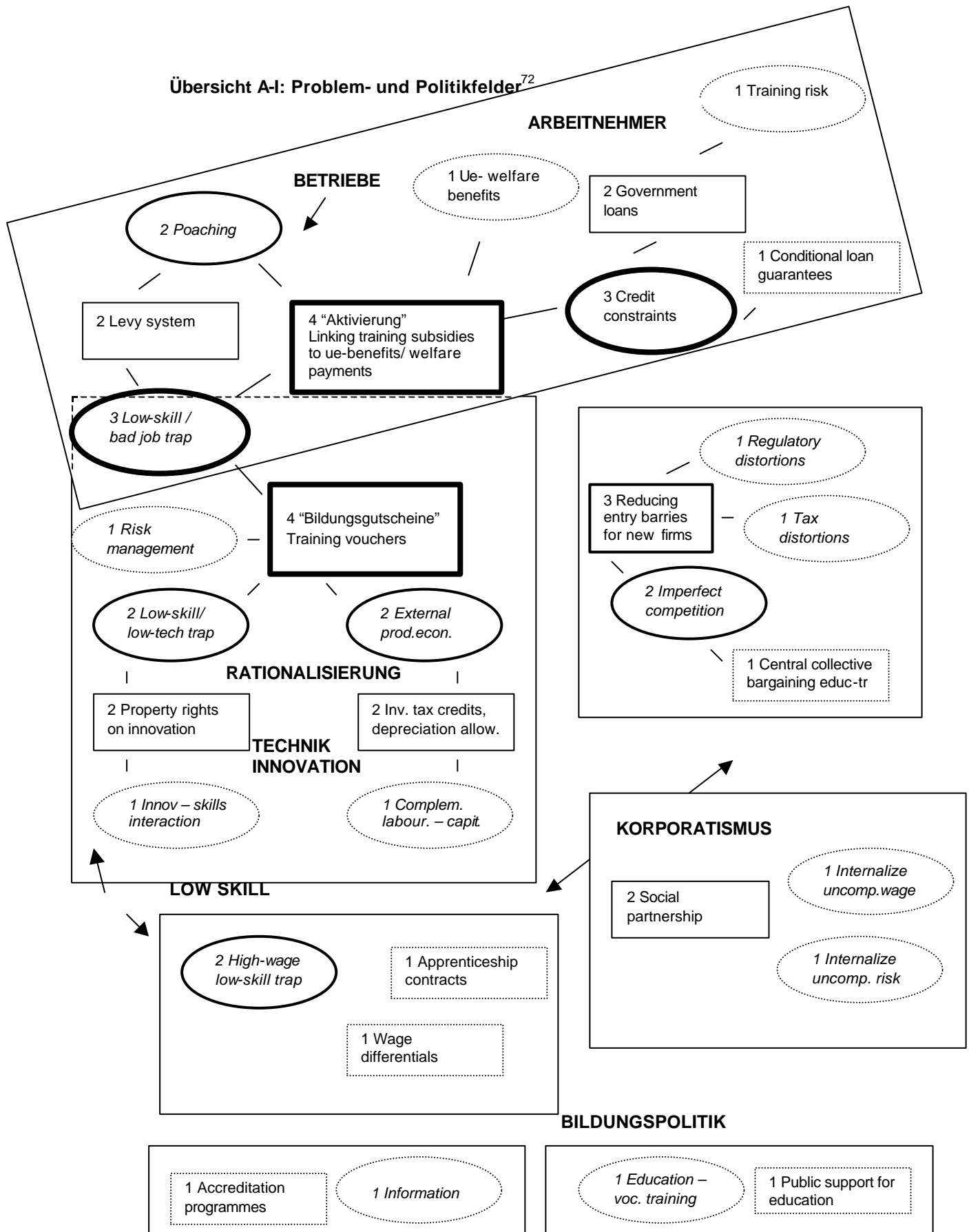
Im Zusammenhang mit der Weiterbildung auf dem Hintergrund der Anforderungen aus der Innovationspolitik steht die Frage im Mittelpunkt, durch welche institutionelle Gestaltung eine möglichst ausgewogene Kombination der Nutzung betrieblicher Aktivitäten (HRD) mit öffentlichen Aktivitäten erzielt werden kann, wobei eine offene Abwägung der jeweiligen Interessen anstelle einer manchmal künstlich überhöhten Konfliktposition erforderlich ist. Eine wichtige Frage der Entwicklung des Weiterbildungssystems betrifft die Gestaltung der Koordinationsformen, insbesondere in welcher Weise der Konflikt zwischen der geforderten Stärkung der marktmäßigen Koordination und der Forderung nach der Ergänzung durch öffentliche Interventionen gelöst werden soll. Es gibt eine Reihe von Forderungen nach Ergänzung des Marktes durch öffentliche Beiträge: Bessere Information, Qualitätskontrolle der Bildungsangebote, Sicherung der Übertragbarkeit der erzielten Abschlüsse, Rechtstitel sowie finanzielle Unterstützung für die Inanspruchnahme sind wichtige Aspekte. Es wurde zwar zwischen den Sozialpartnern immer wieder Einigung darüber erzielt, dass Herstellung größerer Markttransparenz nötig sei, kaum aber über die Notwendigkeit von Rechtstiteln und finanziellen Fördermaßnahmen.

Anknüpfend an die Untersuchungen und Überlegungen von Crouch/Finegold/Saki (1999) wäre zur Entwicklung einer längerfristigen Strategie in Richtung der lernenden Gesellschaft vor allem die Entwicklung von institutionellen Mechanismen erfolgversprechend, die die korporatistischen Formen der kollektiven Bereitstellung von Bildung im Rahmen der Sozialpartnerschaft durch informelle Formen der Kooperation auf Mikro-Ebene unterfüttern. Durch den Aufbau derartiger Mechanismen könnte eine alternative Koordinationsform zur staatlichen Hierarchie entwickelt werden, die den Programmatischen Forderungen der Koordination und Partnerschaft entspricht.

Insbesondere das Zusammenspiel zwischen den betrieblichen und den außerbetrieblichen Aktivitäten tritt hier in den Vordergrund. Die österreichische Diskussion scheint allzusehr von der Entwicklung außerbetrieblicher Aktivitäten geprägt zu sein. Als wesentlicher Schnittpunkt für die Weiterentwicklung bietet sich das Netz der Innovations- und Impulszentren an, das vor allem im letzten Jahrzehnt aufgebaut wurde. Hier könnten systematische Aktivitäten der Verknüpfung und Vernetzung von betrieblichen und institutionellen Qualifizierungsprozessen, und auch von Erstausbildung und Weiterbildung angesiedelt werden. Das österreichische

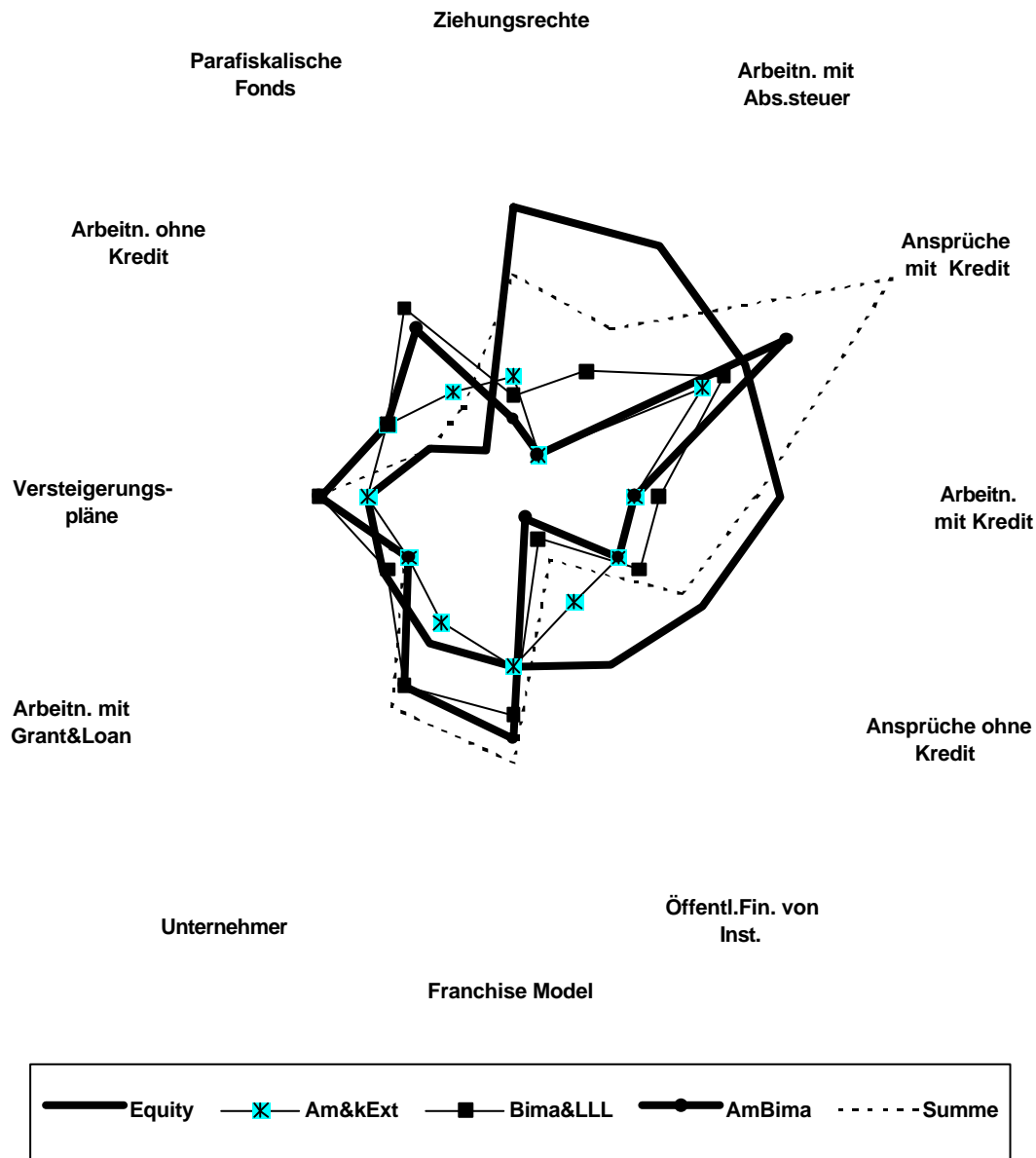
Ausbildungssystem hat insofern Vorteile, als es für einen sehr hohen Anteil der Jugendlichen Anreize vermittelt, eine berufliche Ausbildung zu absolvieren und in hohem Maße Sicherheit und Stabilität signalisiert. Andererseits gibt es aber auch Nachteile: Die Mechanismen, die zu einer Erneuerung der Ausbildungsgänge und Berufsprofile führen, sind zu schwach ausgeprägt. Es fehlen Mechanismen, die den Erneuerungsbedarf laufend und ausreichend aufsuchen, ausloten und in entsprechende Angebote übersetzen. Eine Ausnahme stellt in dieser Hinsicht das System der Fachhochschulen dar, wo eine derartige periodische Evaluierung vorgeschrieben ist. Das System der Anerkennung von Qualifikationen ist fast ausschließlich auf den Erstabschluß, der meistens in der Jugendzeit erworben wird, konzentriert. Insbesondere haben die Lehrabsolventen und Lehrabsolventinnen immer noch wenig bzw. sehr mühselige Möglichkeiten, ihre Ausbildung auf den höheren Bildungsebenen fortzusetzen. Die Ausbildungsgänge zum Erwerb einer höheren beruflichen Qualifikation sind teilweise ziemlich lang und komplex. Hier könnte durch stärker abgestufte “Bausteine” ein flexibleres, durchlässigeres und wahrscheinlich auch effizienteres System entwickelt werden, das eine bessere Verbindung von Erstausbildung und Weiterbildung ermöglicht.

Übersicht A-I: Problem- und Politikfelder⁷²



⁷² Schematisierung aufgrund von Booth/Snowder 1996, Conclusions: 14 Politikmaßnahmen gegen 18 Formen von Marktversagen

Übersicht A-II: Bewertung verschiedener Finanzierungsmodelle für Weiterbildung nach verschiedenen Kriterien



Quelle: Auswertung und Schematisierung Lassnigg nach OECD 1995b.

Legende: Je mehr Kriterien für ein Finanzierungsmodell zutreffen, je weiter außen liegt die jeweilige Linie. Die verschiedenen Linien repräsentieren bestimmte Kombinationen der Kriterien:

Equity: Erhöhung der Chancengleichheit beim Zugang zu Bildung

Am&kExt: Verbesserung der Effizienz des Arbeitsmarktes & Verminderung von Externalitäten, Erhöhung von "Kostenwahrheit"

Bima&LLL: Verbesserung der Effizienz des Bildungsmarktes & Anreize für lebenslanges Lernen

AmBima: Verbesserung der Effizienz von Arbeitsmarkt und Bildungsmarkt

Summe: Alle Kriterien

Übersicht A-III: Taxonomie der Reformmaßnahmen in den EU-Mitgliedstaaten 1999

Stepping up involvement at pre-school level	Austria*
1• enhancing provision and increasing participation	
2• developing a national frame of reference	
3• diversifying provision	
4• cutting costs borne by families	
Instilling ability and desire to learn from compulsory education onwards	
5• identifying in curricula, desirable core skills	XXXX
6• fighting school failure and dropout	XX
7• adopting the new information and communication technologies (ICTs)	
8• instilling an inclination and motivation to learn in pupils	
9• <u>introducing new forms and methods of teaching, as well as a new selection of teaching materials, in order to stimulate greater pupil participation</u>	X
10• reassessing all the aims of compulsory education	
11• diversifying the final stages of compulsory secondary education	
12• generally intensifying cooperation with families and the entire community	
13• setting up new forms of administration	
14• raising the upper age limit for compulsory schooling, or increasing the obligation to take part in education and training activities up to the age of 18	
15• ensuring that all young people obtain a secondary school leaving certificate, without necessarily raising the minimum compulsory school-leaving age	
Broadening and diversifying upper secondary education	
16• <u>emphasizing core skills</u>	X
17• <u>fighting school failure and dropout</u>	X
Technical and vocational upper secondary education	
18• <u>greater diversity of provision and range of study options</u>	X
19• the development of cooperation between schools or colleges and business	
20• greater flexibility	
21• the development of comprehensive integrated approaches	
22• the development of guidance	
23• <u>an increase in the number of available places, as well as in quality</u>	X
Adapting higher education to demand	
24• Diversifying provision so that it is 'made to measure' and corresponds more effectively to the wide variety of needs facing learners, the world of work, the community (local or regional) and society in general, while making the best possible use of available resources	
24a organization of courses	XX
24b organization of content	
24c <u>relevant players</u>	X
25• Increasing provision	
26• Extending access to sectors of the population which have hitherto been weakly represented	
27• Fighting failure and dropout	
Strengthening and modernizing adult education	
28• <u>Encouraging and facilitating access</u>	X
29• Improving and broadening provision	XXX
30• Facilitating transparency and the transition	XX
31• Developing cooperation and partnerships	
32• <u>Improving guidance and information</u>	X
33• Validation of skills not formally recognized	
34• Making available 'individual learning accounts'	

Quelle: EURYDICE 2000, Zusammengestellt aus pp.18-27

* ein X für jede erwähnte Maßnahme in Österreich.

Author: Lorenz Lassnigg

Title: "*Lifelong Learning*": Österreich im Kontext internationaler Strategien und Forschungen

Reihe Soziologie / Sociological Series 45

Editor: Beate Littig

Associate Editor: Gertraud Stadler

ISSN: 1605-8011

© 2000 by the Department of Sociology, Institute for Advanced Studies (IHS),

Stumpergasse 56, A-1060 Vienna • ☎ +43 1 59991-0 • Fax +43 1 5970635 • <http://www.ihs.ac.at>
